

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»  
ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ  
І ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ  
КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО І ФІНАНСОВОГО ПРАВА

**МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА**

на тему:

**СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ  
ВІЙНИ**

Виконав: здобувач вищої освіти 2 курсу  
кваліфікація магістратури  
Галузь знань 28 «Публічне управління та  
адміністрування»  
спеціальність 281 «Публічне управління та  
адміністрування»  
Іванов Денис Васильович

Науковий керівник: доцент адміністративного  
фінансового права, к.ю.н., доцент Закаленко  
Олена Василівна

Рецензент:                      завідувач                      кафедри  
адміністративного і фінансового права, д.ю.н.,  
професор Біла-Тіунова Любов Романівна

Одеса – 2024

## ЗМІСТ

|                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ВСТУП.....                                                                                            | 4  |
| <br>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ<br>ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВІЙНИ..... | 7  |
| 1.1. Специфіка публічного управління в умовах війни.....                                              | 7  |
| 1.2. Поняття й система суб'єктів публічного управління в умовах війни.....                            | 23 |
| 1.3. Правові засади функціонування системи суб'єктів публічного управління<br>в умовах війни .....    | 31 |
| <br>РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО<br>УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВІЙНИ .....          | 40 |
| 2.1. Суб'єкти загальнодержавного рівня публічного управління в умовах<br>війни.....                   | 50 |
| 2.2. Суб'єкти місцевого рівня публічного управління в умовах війни.....                               |    |
| 2.3. Військові адміністрації як специфічний суб'єкт публічного управління в<br>умовах війни.....      | 58 |
| <br>ВИСНОВКИ.....                                                                                     | 68 |
| <br>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....                                                                  | 72 |

## ВСТУП

О 05:30 24 лютого 2022 року в Україні було запроваджено особливий правовий режим – воєнний стан, який надає відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування необхідні повноваження для протидії збройній агресії, забезпечення національної безпеки, захисту державної незалежності та територіальної цілісності України. Цей режим передбачає також тимчасове обмеження конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб із визначенням строків дії таких обмежень.

Запровадження правового режиму воєнного стану зумовило необхідність переосмислення концептуальних підходів до публічного управління в умовах кардинальних змін соціально-політичної реальності. Це включає вивчення специфіки реалізації функцій публічного управління у ключових сферах суспільного життя, адаптованих до умов воєнного стану, а також аналіз сутнісних трансформацій, що відбуваються у соціальній, економічній та правоохоронній сферах під впливом цього особливого правового режиму.

Тому проблема визначення системи суб'єктів публічного управління в умовах війни потребує особливої уваги з огляду на необхідність адаптації вітчизняного законодавства як до європейської правової системи, так і до специфічних викликів у діяльності публічної влади в умовах воєнного стану.

Дослідження змістовних ознак, що характеризують правовий статус суб'єктів публічного управління та окремі його елементи були предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, таких як: В.Б. Авер'янова, Л.Р. Білої-Тіунової, В.М. Бевзенко, В.В. Галунька, П.В. Діхтієвського, Т.О. Карабін, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельника та багатьох інших авторів. Проте реалізація публічного адміністрування в умовах війни зазнає принципових змін, постають нові організаційні виклики, які змінюють

систему суб'єктів публічного управління, закладають нові напрямки їх діяльності та потребують максимальної акумуляції зусиль української науки задля формування комплексного, міждисциплінарного бачення шляхів вирішення актуальних проблем та викликів.

Аналіз сучасних досліджень та публікацій свідчить, що питання діяльності суб'єктів публічного управління військово-цивільного характеру стало об'єктом уваги низки українських науковців. Зокрема, вагомий внесок у дослідження цієї тематики зробили В.Й. Шевченко (2019), Д.О. Кузьменко (2020), С.О. Кузніченко та В.Й. Шевченко (2017) та інші вчені. У їхніх роботах висвітлено адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій, особливості правового регулювання їхньої діяльності, охарактеризовано завдання, функції та повноваження, а також визначено специфіку організаційної структури цих органів. Проте, в цих працях питання розгляду цілісної системи суб'єктів публічної управління в умовах війни не розглядалося.

За таких умов, важливого значення набуває теоретичне осмислення діяльності тих суб'єктів публічної влади, які наділені повноваженнями у сфері публічного управління в умовах війни.

**Метою** магістерської роботи є дослідження системи суб'єктів публічного управління в умовах війни.

Для досягнення поставленої мети, були поставлені такі **завдання**:

- 1) дослідити сутність публічного управління в умовах війни;
- 2) визначити поняття й систему суб'єктів публічного управління в умовах війни;
- 3) дослідити правові засади функціонування системи суб'єктів публічного управління в умовах війни;
- 4) охарактеризувати суб'єктів загальнодержавного рівня публічного управління в умовах війни;
- 5) охарактеризувати суб'єктів місцевого рівня публічного управління в умовах війни;

б) дослідити особливості правового статусу військових адміністрацій як специфічного суб'єкта публічного управління в умовах війни.

**Об'єктом** дослідження магістерської роботи є суб'єкти публічного управління.

**Предметом** дослідження магістерської роботи є система суб'єктів публічного управління в умовах війни.

**Методи дослідження.** Достовірність отриманих результатів, а також обґрунтованість теоретичних положень і рекомендацій щодо подальшого дослідження обраної проблематики забезпечено через використання сукупності філософських, загальнонаукових і спеціальних наукових методів. Основу методології склав діалектичний метод наукового пізнання, який став базовим загальнонауковим інструментом. Аналіз нормативно-правових актів, що регламентують функціонування військово-цивільних та військових адміністрацій, проводився із застосуванням формально-юридичного й системно-структурного методів. Логіко-семантичний підхід використовувався для розробки дефініцій і формування концептуальних конструкцій.

**Структура магістерської роботи** побудована відповідно до поставлених завдань і складається із двох розділів, що містять шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел.

## **РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВІЙНИ**

### **1.1. Сутність публічного управління в умовах війни**

Збройна агресія Російської Федерації проти України, розпочата 24 лютого 2022 року, спричинила необхідність запровадження воєнного стану на всій території України. Цей правовий режим було встановлено відповідно до Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 64/2022 [1], а його тривалість згодом продовжувалася за Указами Президента України від 14 березня 2022 року № 133/2022 [2] та від 22 травня 2022 року № 2263-IX [3] і по теперішній час. Згідно з положеннями частини другої статті 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» № 389-VIII від 12 травня 2015 року [4], реалізація повноважень у період воєнного стану покладається на Кабінет Міністрів України, інші державні органи, військове командування, військові адміністрації, а також на органи місцевого самоврядування та адміністрації Автономної Республіки Крим, у межах, визначених Конституцією та законодавством України.

Таким чином визначилися умови роботи суб'єктів публічного управління у воєнних умовах, оскільки держава зобов'язана своєчасно враховувати реальну ситуацію та відповідно до неї коригувати свою діяльність з метою подальшого безперервного забезпечення надання суспільству потрібних послуг.

Таким чином, у воєнний період визначено специфічні умови функціонування суб'єктів публічного управління. Держава зобов'язана оперативно реагувати на динамічні зміни в ситуації та адаптувати свою діяльність, щоб забезпечити безперервне надання ключових послуг суспільству.

Запровадження воєнного стану завжди супроводжується значними викликами для різних сфер економічної діяльності. Це зумовлено не лише

змінами інституційно-правового характеру, а й зовнішньою військовою агресією, яка є основною причиною запровадження подібного режиму. У таких умовах держави оптимізують управління економікою, визначаючи пріоритетні напрями витрат, зокрема в галузях критичної інфраструктури, оборони та національної безпеки. При цьому особливу увагу приділяють регулюванню розподілу ресурсів, товарів і послуг відповідно до потреб обороноздатності та стабільності країни.

Для України, яка перебуває в умовах військового конфлікту, ці аспекти є надзвичайно актуальними та спрямованими на забезпечення життєдіяльності держави та підтримку її економічної стійкості [5, с. 5].

Війна як кризовий фактор суттєво впливає на характер і специфіку публічного управління, визначаючи особливості функціонування системи суб'єктів, які здійснюють управління в умовах воєнного конфлікту. Для глибшого аналізу цього явища необхідно насамперед уточнити поняття «стан війни» та «воєнний стан».

Категорії «стан війни» та «воєнний стан» мають певні спільні риси, але належать до різних правових порядків. Воєнний стан є внутрішньодержавним правовим режимом, визначеним національним законодавством, тоді як стан війни регулюється нормами міжнародного права і проголошується через офіційні заяви або звернення до народу, уряду іншої держави чи міжнародної спільноти.

Отже, не можна ототожнювати ці два поняття: воєнний стан є відповіддю держави на внутрішні та зовнішні виклики, що виникають у період війни, тоді як стан війни має ширший міжнародно-правовий контекст і регламентує правові відносини між державами у період збройного конфлікту.

У цьому контексті публічне управління у стані війни характеризується перерозподілом функцій між суб'єктами управління, запровадженням нових механізмів координації, а також адаптацією до вимог як національного, так і міжнародного права [6].

Воєнний стан являє собою особливий правовий режим, що запроваджується з метою забезпечення національної безпеки та територіальної цілісності держави у разі збройної агресії або виникнення загрози її незалежності. У таких умовах відповідні органи державної влади, військове командування, військові адміністрації та органи місцевого самоврядування наділяються спеціальними повноваженнями, спрямованими на відсіч агресії, відновлення порядку та стабільності [7].

Цей режим передбачає тимчасове обмеження конституційних прав і свобод громадян, а також прав юридичних осіб, чітко встановлюючи строки таких обмежень. Такий підхід дозволяє мобілізувати ресурси держави для нейтралізації загрози та захисту населення.

Згідно із Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [4], режим воєнного стану може бути запроваджений як на всій території країни, так і в окремих її регіонах. Воєнний стан виконує ключову роль у підтриманні публічного управління в умовах військового конфлікту, одночасно посилюючи механізми державного контролю для ефективного управління суспільством і ресурсами. Застосування воєнного стану виправдане в умовах загрозливих ситуацій, таких як військове вторгнення, коли необхідна швидка концентрація владних зусиль для збереження суверенітету країни.

В Україні процедура запровадження воєнного стану може охоплювати всю територію держави або окремі її регіони залежно від ситуації. Цей процес відбувається за кілька ключових етапів:

а) Ініціатива Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО): Рада національної безпеки і оборони України подає Президенту України офіційну пропозицію щодо необхідності введення воєнного стану.

б) Указ Президента: після розгляду пропозиції Президент видає указ про введення воєнного стану, у якому визначаються основні положення та територіальна дія режиму.

в) Затвердження Верховною Радою України: Верховна Рада України має провести засідання для розгляду та затвердження указу Президента.



г) Офіційне оприлюднення: у разі схвалення указу його текст негайно оголошується через засоби масової інформації або інші офіційні канали.

Законодавство України не передбачає обмежень щодо кількості продовжень строку дії воєнного стану. Така гнучкість дозволяє державі адаптуватися до обставин, зумовлених збройною агресією або іншими надзвичайними загрозами. Ця процедура спрямована на забезпечення прозорості та відповідності конституційним нормам навіть у кризових умовах. Отже, не вдаючись до наукових дискусій, слід зазначити, що в умовах війни за національним законодавством вводиться воєнний стан.

Воєнний стан, як специфічний об'єкт адміністративно-правового регулювання, є особливим правовим режимом, запровадженим у зв'язку із збройною агресією Російської Федерації проти України, що розпочалася 24 лютого 2022 року. Цей режим наділяє відповідні адміністративні органи – як військові, так і цивільні – розширеними повноваженнями, необхідними для організації ефективної відсічі збройній агресії.

Ключовою особливістю воєнного стану є запровадження тимчасових обмежень конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб. Такі заходи спрямовані на забезпечення оперативного управління та мобілізації ресурсів у надзвичайних умовах, створення умов для стабілізації державного управління та збереження суверенітету України [8].

Досліджуваний правовий режим також встановлює нові правила взаємодії між органами публічної влади, адаптуючи їх діяльність до вимог кризового стану. Таким чином, воєнний стан є важливим інструментом адміністративного права, спрямованим на захист державної незалежності та територіальної цілісності в умовах збройного конфлікту [9].

У свою чергу, що стосується поняття «публічне управління», слід зазначити, що публічне управління є складним і багатогранним соціально-правовим явищем, яке охоплює різноманітні аспекти взаємодії держави та суспільства. Наукова література не містить універсального чи

загальновизнаного визначення цього терміна, що зумовлено його багатоаспектністю та багатогранністю. Водночас спільним для більшості досліджень є сприйняття публічного управління як діяльності, яка реалізується через використання широкого спектра інструментів, методів, процедур та підходів.

Основною характеристикою публічного управління є його орієнтація на задоволення суспільних потреб. Його соціальна природа визначає тісний зв'язок із контекстом подій і процесів, які відбуваються в суспільстві. Таким чином, публічне управління завжди здійснюється у рамках суспільних змін, враховуючи соціальну спрямованість та походження. Відтак, його реалізація є невід'ємною від соціальних умов, і воно не може функціонувати у відриві від суспільних потреб і реалій. Цей підхід підкреслює соціальну відповідальність публічного управління, що спрямована на забезпечення сталого розвитку та гармонізації відносин між державою і громадянами [10, 11, 12, 13].

На основі аналізу наукових праць вітчизняних та зарубіжних дослідників, а також авторського осмислення сутності досліджуваного явища, запропоновано трактування публічного управління як форми реалізації публічної влади, заснованої на принципі народного суверенітету. Цей принцип визначає народ носієм суверенітету та єдиним джерелом влади, а діяльність у сфері публічного управління спрямована на забезпечення інтересів і задоволення потреб усього суспільства.

До ключових характеристик публічного управління належать:

форма прояву публічної влади, що забезпечує її функціонування у межах суспільства та сприяє розподілу владних повноважень як основи правової й соціально орієнтованої держави;

принцип народного суверенітету, який визначає народ джерелом і носієм влади, що зумовлює похідність категорії "публічне управління" від суверенітету народу. Таким чином, діяльність суб'єктів публічної влади має відповідати реальним інтересам суспільства.

мета задоволення суспільних потреб, що вказує на основне призначення публічного управління – забезпечення добробуту громадян та реалізацію їхніх інтересів [14].

Протягом останніх десятиліть концепція публічного управління зазнала значних трансформацій під впливом глобальних тенденцій у сфері політики та економіки. Глобальний характер цих змін виявився у тому, що процес реформування охопив більшість країн світу. Основною метою таких реформ стало переосмислення урядами ролі держави щодо громадян [15]. Ключовим критерієм цих змін став перехід від державоцентристської ідеології, яка базується на моделі взаємовідносин "влада – підкорення", де людина розглядається як "об'єкт влади", до людиноцентристської ідеології. Згідно з останньою, держава покликана "служити" інтересам громадян, забезпечуючи пріоритет прав, свобод і законних інтересів людини [16].

В Україні з 2015 року завдяки співпраці уряду, Верховної Ради, а також вітчизняних та європейських експертів, було створено законодавче підґрунтя для масштабного реформування публічного управління. До основних напрямів цих реформ належать: децентралізація; реформа державного управління; реформа державної служби; оптимізація системи державних органів; конституційна реформа; оновлення влади та антикорупційні заходи; програми електронного урядування [17].

Як вже зазначалося, повномасштабна військова агресія Російської Федерації проти України, розпочата 24 лютого 2022 року, суттєво вплинула на систему державного управління. Того ж дня Президент України видав Указ № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» [1]. Цей указ передбачає надання органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування додаткових повноважень для відсічі агресії, забезпечення національної безпеки та територіальної цілісності країни. Також документ встановлює тимчасові обмеження конституційних прав і свобод громадян та прав юридичних осіб,

відповідно до положень Закону України "Про правовий режим воєнного стану" від 12 травня 2015 року № 389-VIII [4 ].

У контексті реалізації публічно-владних управлінських функцій виникла необхідність упровадження специфічних механізмів управління. Згідно з Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій», було створено 24 обласні, Київську міську та районні військові адміністрації. Їх основне призначення полягає в забезпеченні керівництва у сфері оборони, громадської безпеки та підтримання порядку [18].

Для ефективної протидії зовнішній агресії військові адміністрації поєднують функції військових структур та органів державної влади. Вони спрямовують діяльність місцевих органів влади, співпрацюють із державними установами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, організаціями та громадянами для реалізації заходів правового режиму воєнного стану. Крім того, їхня діяльність охоплює сфери оборони, цивільного захисту, громадської безпеки, охорони прав і свобод громадян та забезпечення їхніх законних інтересів [19]. Як зазначають науковці, такий підхід забезпечує безперервність функціонування публічної влади, сприяє консолідації ресурсів та підвищує обороноздатність держави [20].

Зміна у суб'єктному складі публічного управління в умовах війни є вторинною, обумовленою першочергово специфікою публічно-владної діяльності у зв'язку із збройною агресією. Специфіка публічного управління безпосередньо проявляється у особливих завданнях та функціях.

Слід зазначити, що завдання суб'єктів публічної управління у військово-цивільній сфері, класифікують на ті, що мають загальний характер та ті, що мають спеціальний характер [21]. Поняття загального та спеціального характеру завдань, притаманних суб'єктам державного управління, потребує уточнення. Загальний характер завдань охоплює функції, що виконуються місцевими органами влади, які мають загальну компетенцію в системі

державного управління. Спеціальний характер завдань, у свою чергу, стосується функцій, покладених на силові структури держави, що здійснюють охоронні заходи як у межах країни, так і за її кордонами. Ці завдання передбачають реалізацію спеціалізованих дій та операцій, спрямованих на забезпечення безпеки та територіальної цілісності держави.

Аналіз чинного законодавства України, зокрема Конституції України [22], Законів України «Про військово-цивільні адміністрації» [23], «Про Службу безпеки України» [24], «Про місцеві державні адміністрації» [25], дозволяє визначити основні завдання органів державного управління та силових структур. До них належать:

- захист державного суверенітету та територіальної цілісності;
- забезпечення конституційного ладу та виконання Конституції і законів України;
- гарантування громадської безпеки, правопорядку та нормалізації життєдіяльності населення;
- охорона державної таємниці, протидія терористичним актам і диверсіям;
- захист економічного, науково-технічного та оборонного потенціалу держави;
- протидія розвідувально-підбивній діяльності іноземних спецслужб;
- запобігання гуманітарним катастрофам у зоні проведення операцій об'єднаних сил;
- забезпечення реалізації державних і регіональних програм соціально-економічного, культурного та екологічного розвитку;
- підготовка, виконання та звітування за державними і місцевими бюджетами;
- взаємодія з органами місцевого самоврядування;
- виконання інших повноважень, наданих державою або делегованих відповідними радами.

Можна зробити висновок про багатогранність завдань, які виконуються суб'єктами публічного управління в умовах війни, що дозволяє забезпечити як

загальні, так і спеціалізовані функції у відповідності до потреб суспільства і держави [26].

На основі аналізу вищезазначених завдань слід констатувати, що, незважаючи на складну політико-економічну ситуацію, цілі, завдання, функції та принципи діяльності будь-якого органу публічного управління мають бути узгоджені з політичними цілями державної влади. Це є ключовою умовою ефективності реалізації будь-яких операцій та налагодження співробітництва.

Водночас, зазначені завдання органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру здебільшого мають теоретичний характер. Однак в умовах сучасної ситуації в Україні основним пріоритетом має стати досягнення та закріплення успіхів у воєнних операціях, а також відновлення функціонування державної влади на територіях, що перебувають у кризовому стані.

Відтак, практичні завдання, що мають найбільше значення для органів публічної адміністрації цивільно-військового характеру, включають:

- нормалізацію умов життя мирного населення (організація харчування, медичне забезпечення, облаштування тимчасових таборів для переміщених осіб);

- відновлення роботи органів державної влади на кризових територіях;

- реконструкцію пошкодженої інфраструктури;

- координацію або моніторинг діяльності гуманітарних місій;

- роззброєння незаконних військових формувань та вирішення проблеми неконтрольованого обігу зброї серед населення;

- сприяння розмінуванню територій;

- забезпечення вільного пересування цивільного населення в зоні компетенції адміністрацій;

- боротьбу з масовими заворушеннями, злочинністю та бандитизмом;

- підготовку кваліфікованих кадрів, здатних ефективно діяти в умовах воєнних дій;

- організацію та проведення місцевих виборів на кризових територіях;

проведення інформаційно-пропагандистської роботи серед населення.

Реалізація цих завдань спрямована на забезпечення стабільності, безпеки та поступової нормалізації суспільного життя на територіях, охоплених кризовими процесами [27].

Щодо функцій суб'єктів публічного управління в умовах війни, то тут варто зауважити на зміст, який вкладає вітчизняна юридична наука в поняття «функція».

Отже, переважає думка, що основні напрями та види діяльності держави визначаються її завданнями й цілями, а також відображають її сутність. Водночас функції держави не слід ототожнювати з функціями окремих органів, які є складовими державного апарату. Останні відображаються у компетенції цих органів, їх предметах ведення, правах і обов'язках (повноваженнях), закріплених нормативними актами. Функції держави охоплюють реалізацію загальносуспільних завдань, спрямованих на забезпечення об'єктивного існування суспільства, а не лише окремих соціальних груп чи класів. Це дозволяє класифікувати функції сучасної держави за різноманітними критеріями, такими як суб'єкти, об'єкти, засоби, способи здійснення та інші елементи державної діяльності [28].

Водночас, у контексті розгляду специфічних органів публічної адміністрації, які функціонують у надзвичайно складних умовах, виникає необхідність аналізу їх діяльності через призму функцій держави. Хоча ці функції певною мірою взаємопов'язані з їхніми владними повноваженнями, їх не можна повністю ототожнювати [29]. Згідно з загальною теорією держави та права, функції держави реалізуються саме через повноваження відповідних органів. Водночас функції органів публічної адміністрації можуть бути схожими, тоді як їхні повноваження суттєво відрізняються [30].

У випадку військово-цивільних адміністрацій, які є специфічними органами публічної адміністрації, реалізуються загальні функції державних адміністрацій, однак їхні повноваження є унікальними. Зокрема, ці органи наділені компетенціями, які здебільшого мають охоронний характер, що є

характерним для силових структур держави. Таким чином, військово-цивільні адміністрації виконують специфічні завдання, які відрізняють їх від інших державних органів, одночасно залишаючись частиною загальної системи публічного адміністрування.

У науковій літературі сформовано різноманітні підходи до класифікації функцій органів публічного адміністрування цивільно-військового характеру. Так, Д. Кузьменко, на основі аналізу чинних нормативно-правових актів, виділяє такі функції, як адміністративно-управлінські, адміністративно-розпорядчі, бюджетні, фінансові, економічні, правоохоронні та юрисдикційні. В. Шевченко, спираючись на принципи державно-управлінського впливу, розрізняє функції, які регулюють економічні процеси, соціальне забезпечення, комунальні послуги, публічно-політичні процеси, а також адміністративно-військову взаємодію [31].

Аналіз сучасного стану функціонування специфічних суб'єктів публічного управління, які функціонують у надзвичайно складних умовах – умовах воєнних дій, а також відповідного нормативно-правового регулювання можна виділити такі основні функції цих суб'єктів: адміністративно-управлінські; адміністративно-розпорядчі; правоохоронні; юрисдикційні; економічні; фінансові; бюджетні [32].

Адміністративно-управлінські та адміністративно-розпорядчі функції спрямовані на забезпечення оборони, підтримання громадського порядку, організацію просвітницької діяльності, здійснення розвідувальних і контррозвідувальних заходів, мобілізаційної підготовки та цивільного захисту. До цього переліку також входить реалізація заходів, спрямованих на охорону державного кордону, включаючи створення належних умов для функціонування пунктів пропуску, підтримку режиму на кордоні у співпраці з Державною прикордонною службою України, а також військово-патріотичне виховання населення.

Бюджетні, фінансові та економічні функції зосереджені на управлінні промисловістю, транспортом, сільським господарством, підтримці



підприємництва та антимонопольної діяльності у зоні проведення військових дій і прилеглих територіях. Вони передбачають розробку та затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку регіону, управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового і торговельного обслуговування, а також зв'язку. Крім того, ці функції охоплюють управління майном комунальної власності територіальної громади, встановлення ставок місцевих податків і зборів, регулювання питань благоустрою населених пунктів, прийняття рішень щодо боротьби зі стихійними лихами та епідеміями.

З урахуванням особливостей воєнного періоду, військово-цивільні адміністрації реалізують зазначені функції через розробку прогнозів економічного і соціального розвитку на середньостроковий період, створення програм розвитку на короткострокову перспективу, а також контроль за виконанням цих програм і відповідних показників соціально-економічного розвитку [33].

Д. Кузьменко зазначає, що правоохоронні та юрисдикційні функції військово-цивільних адміністрацій здебільшого спрямовані на реалізацію комплексу заходів, що забезпечують роботу з населенням у кризових умовах. До таких заходів належать:

- запровадження та дотримання комендантського часу;
- контроль наявності у громадян необхідних посвідчуючих і дозвільних документів;
- організація перевірки документів, що посвідчують особу;
- здійснення заходів, які обмежують пересування громадян і транспортних засобів у визначений час або на певних територіях;
- ініціювання заборони діяльності політичних партій та громадських об'єднань, якщо це обумовлено загрозами безпеці;
- контроль за функціонуванням підприємств телекомунікаційного зв'язку;

запровадження обмежень на торгівлю зброєю, сильнодіючими хімічними та отруйними речовинами, алкогольними напоями та речовинами на спиртовій основі;

вилучення у громадян вогнепальної зброї та боєприпасів для зберігання; визначення порядку використання сховищ, споруд та інших об'єктів, які можуть забезпечити захист населення або слугувати для задоволення потреб безпеки;

організація евакуації населення з небезпечних для проживання місць та районів тощо.

Ці функції покликані забезпечити не лише правопорядок, а й безпеку та життєдіяльність населення у кризових регіонах, а також сприяти стабілізації ситуації в умовах військових дій [31].

Аналіз основних завдань та функцій суб'єктів публічного управління військово-цивільного характеру дозволяє дійти висновку, що їх діяльність є важливою та складною частиною функціонування публічного управління держави, яке має на меті реалізацію її основних завдань і принципів. Водночас варто зазначити, що суб'єкти публічного управління становлять специфічний тип публічно-політичних відносин, через які здійснюється владно-управлінський вплив держави. Їх основне завдання полягає в упорядкуванні суспільних процесів на територіях, охоплених кризовими ситуаціями, що сприятиме забезпеченню сталого розвитку держави та нації після завершення військових дій [34].

Отже, публічне адміністрування в умовах війни набуває специфічних форм, що зумовлені необхідністю забезпечення державного суверенітету, національної безпеки та задоволення прав і потреб громадян. Науковці, зокрема Г. Атаманчук та Ю. Шемшученко, акцентують увагу на багатофункціональності цього феномена. На основі аналізу адміністративної практики вчені-адміністративісти виокремлюють такі види публічного адміністрування в умовах війни:

а) забезпечення обороноздатності та організація національної оборони. Цей вид охоплює стратегічні дії, спрямовані на мобілізацію ресурсів та організацію національного спротиву [35]. Як зазначає О. Бандурка, ефективність таких заходів залежить від оперативності ухвалення управлінських рішень [36]. Наприклад, після повномасштабного військового вторгнення 24 лютого 2022 року Президент України ухвалив низку важливих рішень: введення воєнного стану, створення військових адміністрацій, оголошення загальної мобілізації, реалізація Плану оборони України та Зведеного плану територіальної оборони.

б) надання адміністративних і соціальних послуг. Публічна адміністрація має забезпечувати реалізацію прав і свобод громадян, навіть в умовах воєнного стану. Діяльність соціальних установ, таких як центри соціального захисту, є ключовою для підтримки внутрішньо переміщених осіб. Це дозволяє забезпечити громадян доступом до адміністративних, медичних, освітніх послуг, а також до матеріальної допомоги. Як зазначає О. Рой, збереження такого функціоналу публічного управління сприяє соціальній стабільності в умовах кризи [37].

в) виконавча діяльність. Публічна адміністрація реалізує норми права на всій території України. Це включає виконання положень законів та регулювання адміністративних процедур, що гарантують дотримання правопорядку та ефективне управління в умовах воєнного стану.

г) розпорядча діяльність. Науковці (наприклад, В. Плекан наголошує, що важливим аспектом роботи публічної адміністрації є розробка підзаконних нормативно-правових актів. Ці акти деталізують та уточнюють положення законів, забезпечуючи їх практичну реалізацію в умовах кризи [38].

Таким чином, публічне адміністрування в умовах війни набуває нових функціональних проявів, які спрямовані на захист держави, громадян та забезпечення правопорядку. Це вимагає синхронізації дій усіх гілок влади та адаптації управлінських механізмів до умов воєнного стану [39, 40, 41].

Війна є безпрецедентним викликом для системи публічного управління, що потребує ефективного функціонування для збереження державності та забезпечення стабільності зсередини [42]. Як зазначають сучасні дослідники, результативність у цій боротьбі значною мірою залежить від ефективності державного управління, боєздатності Збройних Сил України, суспільної консолідації та підтримки, яку влада отримує від громадянського суспільства. У контексті воєнного стану особливо важливою є адаптація механізмів публічного управління до нових реалій, що потребує гнучкості, оперативності у прийнятті рішень та налагодження партнерства між державою та суспільством, яке також має швидко трансформуватися до нових умов і потреб [43, с. 241].

На тлі викликів воєнного часу ключовим завданням стає оптимізація управлінських процесів на всіх рівнях — від центрального до регіонального. Належна координація між органами державної влади, місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства є визначальним фактором для подолання існуючих інституційних проблем. Серед них особливо актуальними залишаються прогалини у нормативно-правовому забезпеченні адміністративно-територіальної реформи, що гальмують адаптацію країни до умов воєнного часу і обмежують перспективи її економічного відновлення у майбутньому. [44, с. 48].

Слід акцентувати увагу, що в умовах воєнного стану зростає важливість оптимізації процесів управління державою та її регіонами. Нині передусім необхідно налагодити ефективну взаємодію між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства задля подолання наявних інституційних проблем, які гальмують адаптацію країни до умов воєнного стану, а також обмежують перспективи її економічного розвитку на повоєнному етапі. До таких проблем, зокрема, відносять інституційні прогалини в нормативно-правовому забезпеченні адміністративно-територіальної реформи.

В умовах воєнного стану особливого значення набуває формування нової системи стратегічного управління розвитком держави, регіонів і громад, орієнтованої на актуальні потреби воєнного часу. Науковці акцентують увагу на необхідності впровадження сучасних моделей стратегування та ефективних інструментів стратегічного планування, які базуються на використанні фінансових, соціальних і ринкових механізмів [45, с. 34].

Отже, сутність публічного управління в умовах війни як адміністративно-правової категорії має прояв у специфіці реалізації функцій державної влади та місцевого самоврядування з урахуванням надзвичайних обставин, а саме стану війни. Відтак публічне управління стає інструментом забезпечення обороноздатності, громадської безпеки, захисту прав громадян і стабільності функціонування інститутів державної влади.

Мета публічного управління в умовах війни полягає у: забезпеченні реалізації заходів правового режиму воєнного стану; координації дій органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, військових адміністрацій; адаптації системи управління до викликів війни, зокрема досягнення інституційної стійкості та забезпечення життєдіяльності суспільства навіть у кризових умовах [46].

Основною метою функціонування публічного управління є регулювання та вдосконалення механізмів адміністративної діяльності, особливо в умовах сучасних викликів. У демократично розвиненій державі ця система покликана забезпечувати стратегічний напрямок сталого розвитку країни та гарантувати дотримання прав і свобод громадян.

Як зазначають багато дослідників, у функціонуванні публічного управління в Україні існує низка значних недоліків. Серед найбільш критичних проблем можна виділити: високий рівень корупції у сфері публічної служби, що знижує ефективність роботи державних інституцій; суттєві прогалини у нормативно-правовому забезпеченні, які ускладнюють регулювання та впровадження реформ; дефіцит публічних службовців і недостатній рівень їх професійної компетенції, що позначається на якості

виконання управлінських функцій; недостатню відкритість і прозорість системи публічного управління, яка знижує довіру суспільства до державних органів; неефективний поділ політичної та управлінської сфер, а також слабкий контроль над їх взаємодією. Ці проблеми мають деструктивний вплив на ефективність публічного управління, особливо в умовах воєнного стану. Їхнє ігнорування може призвести до подальшої кризи в системі, що унеможливить належне функціонування держави за умов збройної агресії [47, 48].

Як зазначає О. Молошна, публічне адміністрування є основою для формування універсального організаційно-правового механізму, який дозволяє виявляти, узгоджувати та реалізовувати суспільні потреби й інтереси. Це, у свою чергу, забезпечує визначення прав та обов'язків учасників суспільних процесів і регулює їх взаємовідносини в межах правового поля.

Отже, навіть в умовах війни необхідно приділяти значну увагу усуненню наявних недоліків у системі публічного управління. Ці зусилля є запорукою збереження спроможності держави ефективно реагувати на виклики, що виникають в умовах зовнішньої агресії, та забезпечення стабільного функціонування публічних інституцій [49].

## **1.2. Поняття й система суб'єктів публічного управління в умовах війни**

На сучасному етапі розвитку державного управління ідеї людиноцентризму у функціонуванні органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, наділених владно-розпорядчими повноваженнями, набули нового значення та змісту. Це зумовлено впровадженням в Україні правового режиму воєнного стану, що передбачає створення суб'єктів публічного адміністрування з виключною компетенцією, а також застосування спеціальних принципів організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. У цих

умовах відбувається адаптація адміністративних механізмів до надзвичайних обставин, що сприяє забезпеченню ефективності державного управління та захисту інтересів громадян.

Категорія «суб'єкт публічного адміністрування» використовується при позначенні органу державної виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, а також інших суб'єктів, що наділені публічними владно-розпорядчими повноваженнями з метою забезпечення публічних інтересів [50, с. 57].

З урахуванням такого підходу до визначення суб'єктів публічного адміністрування, до їх складу належать органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також інші суб'єкти, які здійснюють владно-управлінські функції на основі чинного законодавства, включаючи реалізацію делегованих повноважень. Крім того, до цієї категорії відносяться суб'єкти, наділені адміністративними повноваженнями різного змісту й обсягу [51, с. 378].

Впровадження правового режиму воєнного стану в Україні спричинило трансформацію переліку суб'єктів публічного адміністрування. До нього були включені новостворені органи, які мають виключну компетенцію, спрямовану на забезпечення національної безпеки, відвернення загроз та реагування на збройну агресію. Одним із таких органів стали військові адміністрації, які отримали спеціальні повноваження на окремих територіях для виконання цих завдань [52; 53; 54].

Отже, з моменту введення воєнного стану 24 лютого 2022 року в Україні введено особливий правовий режим, що регламентується Законом України від 12 травня 2015 року № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» [4]. Цей режим передбачає надання органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям і органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для забезпечення територіальної цілісності, незалежності України та національної безпеки. Водночас у межах цього режиму допускається тимчасове обмеження конституційних прав і

свобод громадян, а також прав та інтересів юридичних осіб із чітким зазначенням строків дії таких обмежень. Таким чином, впровадження воєнного стану спричинило суттєві зміни у структурі та функціонуванні суб'єктів публічного управління, зумовлені потребами національної безпеки та оборони. У сфері реалізації публічно-владних управлінських функцій це насамперед означає запровадження особливостей, передбачених Законом України від 12 травня 2015 року № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану».

Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» були створені 24 обласні військові адміністрації, Київська міська військова адміністрація, а також відповідні районні адміністрації. Їх основною метою стало забезпечення ефективного управління у сферах оборони, громадської безпеки та правопорядку. Водночас, це не передбачає припинення функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, визначених Конституцією та законами України.

Відповідно до статті 9 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», в умовах воєнного стану Президент України та Верховна Рада України діють виключно в межах своїх конституційних повноважень і відповідно до законодавства. Аналогічний принцип стосується діяльності Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, які реалізують свої функції відповідно до Конституції та законів України.

Ч. 3 ст. 11, ч. 3 ст. 12 і 2 ст. 12-2 Закону «Про правовий режим воєнного стану» визначають, що повноваження Верховної Ради України, Президента України, судів та органів правосуддя, закріплені Конституцією, залишаються незмінними навіть в умовах воєнного стану.

Ч. 1 та 3 ст. 26 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачають, що здійснення правосуддя на територіях, де введено воєнний



стан, забезпечується виключно судами, створеними відповідно до Конституції України. У разі неможливості виконання судами своїх функцій на таких територіях законодавство допускає зміну територіальної підсудності судових справ або перенесення місцезнаходження судів у порядку, визначеному законом.

Ч. 7 ст. 147 Закону України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів» [55], зі змінами, внесеними Законом України від 03 березня 2022 року № 2112-IX, уточнює механізм реалізації правосуддя в умовах воєнного чи надзвичайного стану. У разі об'єктивної неможливості судом виконувати свої повноваження через воєнні дії, стихійні лиха, заходи боротьби з тероризмом або інші надзвичайні обставини, територіальну підсудність судових справ може бути змінено за рішенням Вищої ради правосуддя. Таке рішення приймається на підставі подання Голови Верховного Суду, і справи передаються до суду, який є найбільш територіально наближеним до недієздатного суду, або до іншого визначеного суду.

У разі неможливості реалізації цих повноважень Вищою радою правосуддя відповідне рішення ухвалює Голова Верховного Суду своїм розпорядженням. Це рішення слугує підставою для передачі усіх справ, що перебували у провадженні суду, підсудність якого змінюється. Таким чином, законодавство забезпечує безперервність судової діяльності навіть у надзвичайних умовах, що є важливим елементом захисту прав і свобод громадян [56].

В умовах війни основними суб'єктами публічного управління виступають органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. У ситуаціях особливого та воєнного стану їхні функціональні завдання, повноваження, права та обов'язки зазнають істотної трансформації, що відображено у відповідних нормативно-правових актах.

Особливе значення у регулюванні правового статусу суб'єктів публічного управління в екстраординарних умовах має Закон України «Про

оборону України» [57]. Цей нормативний акт визначає правосуб'єктність Кабінету Міністрів України, Міністерства оборони України, Генерального штабу Збройних сил України, інших військових формувань, створених відповідно до законодавства, а також правоохоронних органів, центральних та інших органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Аналіз положень цього закону дозволяє виділити як загальні норми, що визначають особливості правосуб'єктності органів публічного управління, так і спеціальні положення, що надають окремим суб'єктам особливий правовий статус. Це обумовлено значною вагою їхніх функцій і завдань у сфері забезпечення оборони та національної безпеки. Наприклад, статті 13, 14 і 15 Закону встановлюють низку заходів, що мають здійснювати центральні та інші органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, а також Рада міністрів Автономної Республіки Крим у контексті захисту національних інтересів. Таким чином, зміст закону підкреслює особливу роль публічного управління в умовах воєнного стану, акцентуючи увагу на унікальності функціональних завдань та повноважень суб'єктів, задіяних у забезпеченні обороноздатності та національної безпеки країни.

Згідно з останніми нормативно-правовими приписами, заходи, що реалізуються суб'єктами публічного управління у сфері оборони, можна класифікувати на такі основні групи:

а) формування кадрового резерву сил оборони, що включає організацію військового обліку, підготовку громадян до військової служби та створення мобілізаційного ресурсу;

б) забезпечення функціонування підрозділів територіальної оборони та цивільного захисту, спрямоване на зміцнення обороноздатності на місцевому рівні;

в) матеріально-технічне забезпечення сил оборони, зокрема надання приміщень, транспорту, житлових і нежитлових будівель, а також інших ресурсів, включаючи енергетичні;

г) організація виробничих процесів для забезпечення потреб сил оборони, що передбачає адаптацію економічної діяльності до умов воєнного стану;

г) розробка та впровадження заходів соціально-економічного і правового захисту військовослужбовців та працівників інших підрозділів сил оборони, зокрема шляхом створення відповідних організаційних, правових і матеріально-ресурсних умов;

д) формування колегіальних органів для координації діяльності суб'єктів публічного управління у сфері оборони, наприклад, рад оборони місцевих державних адміністрацій, що сприяють узгодженню дій у критичних умовах;

е) організація та проведення заходів військово-патріотичного виховання громадян, спрямованих на посилення їхньої готовності до виконання обов'язків у сфері національної безпеки та оборони;

є) сприяння дотриманню спеціального режиму в прикордонних зонах, зокрема у прикордонній смузі та контрольованих районах, з метою забезпечення безпеки державного кордону [58, с. 12].

Станом на сьогодні в Україні функціонує значна кількість суб'єктів, які, хоча й мають різний правовий статус, тісно взаємодіють між собою у процесі виконання завдань, спрямованих на забезпечення публічного управління в умовах війни. Кожен із цих суб'єктів відіграє специфічну юридичну роль у створенні та підтримці умов функціонування відповідного правового режиму.

На основі аналізу можна виділити такі категорії суб'єктів:

1) Суб'єкти нормативно-правового забезпечення правового режиму воєнного стану: Верховна Рада України, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, профільні комітети Верховної Ради.

Вони відповідають за легітимацію режиму воєнного стану та вдосконалення його нормативно-правової бази.

2) Суб'єкти організаційного забезпечення функціонування державного апарату: Кабінет Міністрів України та міністерства, підпорядковані йому. Їх діяльність спрямована на координацію управлінських процесів в умовах воєнного стану.

3) Допоміжні суб'єкти забезпечення воєнного стану: правоохоронні органи, органи місцевого самоврядування. Вони ситуативно залучаються до реалізації заходів, пов'язаних із воєнним станом.

4) Суб'єкти безпосереднього забезпечення правового режиму воєнного стану: військові адміністрації та військове командування, для яких виконання завдань у межах воєнного стану є основною функцією.

Особливістю військових адміністрацій є їхня здатність забезпечувати як умови функціонування правового режиму воєнного стану, так і реалізацію його заходів, передбачених Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Ця унікальна характеристика свідчить про зосередження в правовому статусі військових адміністрацій усієї повноти публічної влади в межах територій, де введено воєнний стан. Вони відповідають як за організацію функціонування режиму, так і за практичну реалізацію його механізмів.

Залежно від рівня управлінського впливу та території його поширення, виокремлюється публічне управління загальнодержавного рівня та місцевого (муніципального) рівня [60, с. 112]. Відповідно, вбачається за доцільне класифікувати суб'єктів публічного управління в умовах війни в залежності від рівня управлінського впливу на :

- 1) суб'єктів публічного управління загальнодержавного рівня;
- 2) суб'єктів публічного управління місцевого (муніципального) рівня.

До суб'єктів загальнодержавного рівня публічного управління в умовах війни належать органи, які забезпечують формування, реалізацію та координацію державної політики в галузі оборони, безпеки та захисту

національних інтересів на вищому та центральному державному рівнях. Враховуючи їхні функції та повноваження, до цієї групи слід віднести:

1) Президента України – як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України та гарант державної незалежності, територіальної цілісності та дотримання Конституції України, Президент виконує стратегічну функцію в ухваленні рішень щодо оборони держави, зокрема через видання указів про введення воєнного стану, мобілізацію та інші заходи у сфері безпеки;

2) Кабінет Міністрів України – забезпечує реалізацію державної політики у сфері оборони та координує діяльність органів виконавчої влади, відповідальних за обороноздатність країни, включаючи ухвалення планів мобілізаційної підготовки та розподіл матеріальних ресурсів;

3) Генеральний штаб Збройних Сил України – як основний орган військового управління, відповідає за планування, організацію і контроль оборонних операцій, координацію діяльності Збройних Сил України та взаємодію з іншими суб'єктами оборонної діяльності.;

4) Раду національної безпеки і оборони України (РНБО) – колегіальний орган, який здійснює координацію та контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони, розробляє стратегічні рішення і плани дій в умовах кризових ситуацій;

5) Міністерство оборони України – забезпечує реалізацію державної політики у сфері оборони, організовує матеріально-технічне забезпечення, мобілізаційну підготовку, розвиток оборонно-промислового комплексу;

6) Національну гвардію України – як військове формування з правоохоронними функціями, підпорядковане Міністерству внутрішніх справ, що виконує завдання із захисту суверенітету, територіальної цілісності, громадської безпеки та порядку;

7) Службу безпеки України (СБУ) – займається контррозвідувальною діяльністю, боротьбою з тероризмом та іншими загрозами національній безпеці, особливо в умовах воєнного стану;

8) Державну прикордонну службу України – відповідає за забезпечення охорони державного кордону, контроль за його перетинанням, а також протидію загрозам у прикордонних районах;

9) Міністерство внутрішніх справ України (МВС) – координує діяльність правоохоронних органів та забезпечує громадський порядок у межах реалізації заходів з оборони держави;

10) Центральний орган виконавчої влади у сфері оборонно-промислового комплексу – забезпечує виробництво озброєння, військової техніки, підтримання оборонних спроможностей держави.

Включення цих суб'єктів до переліку обґрунтоване їхньою ключовою роллю в системі державного управління, спрямованій на забезпечення обороноздатності, територіальної цілісності та безпеки України.

Виокремлення суб'єктів публічної адміністрації муніципального (місцевого) рівня пов'язано з тим, що їх об'єднуватиме визначена територія, у межах якої будуть реалізованими владно-розпорядчі повноваження та мета діяльності – забезпечення муніципального інтересу конкретної територіальної громади, що є різновидом публічного інтересу [61,62].

До суб'єктів муніципального (місцевого) рівня відносяться:

1) місцеві органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації та територіальні органи центрального органу виконавчої влади, які структурно не належать до місцевих державних адміністрацій;

2) органи місцевого самоврядування;

3) інші суб'єкти, яких наділено різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями – військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації [63, с. 338].

### **1.3. Правові засади функціонування системи суб'єктів публічного управління в умовах війни**

Розпочати аналіз правового регулювання функціонування системи суб'єктів публічного управління в умовах війни слід з визначення змісту понять «правове регулювання» та «законодавство».

У науковій літературі поняття правового регулювання тлумачиться неоднозначно, що зумовлює наявність різних підходів до його визначення. Так, А.М. Куліш визначає правове регулювання як цілеспрямований вплив норм права на поведінку учасників суспільних відносин, спрямований на їх впорядкування в інтересах суспільства [30, с. 62]. Подібну позицію висловлюють В.В. Копейчик та Г.О. Саміло, які вважають, що правове регулювання здійснюється через вплив права на суспільні відносини за допомогою юридичних засобів, основним з яких є норми права [18, с. 217; 85, с. 273].

Л.С. Явич акцентує увагу на тому, що правове регулювання починається з моменту ухвалення нормативно-правового акта [97]. Водночас Р.Я. Демків пропонує розширене визначення, розглядаючи правове регулювання як специфічну діяльність держави, її органів, посадових осіб і уповноважених громадських організацій, спрямовану на впорядкування суспільних відносин через установлення юридичних норм, прийняття індивідуальних рішень і вирішення юридично значущих питань у межах цих відносин [63, с. 130].

На основі аналізу зазначених підходів можна стверджувати, що правове регулювання є механізмом впорядкування суспільних відносин шляхом установлення норм, правил поведінки та меж, визначених державою для забезпечення правопорядку й безпеки. Сфера правового регулювання охоплює різноманітні види відносин – економічні, політичні, культурні, національні, релігійні тощо – які вирізняються специфікою цілей, змісту й форм реалізації. Головними завданнями правового регулювання є не лише забезпечення стабільності чинних суспільних відносин, але й створення передумов для розвитку нових та запобігання шкідливим суспільним явищам [65].

Щодо терміна «законодавство», у довідковій літературі його часто визначають як «сукупність усіх законів, що діють у державі» [66, 67]. Однак, слід констатувати, такий підхід є занадто вузьким, оскільки він не враховує всієї сукупності законодавчих актів, що формують правову систему України. Тому поняття «законодавство» доцільно розглядати як більш багатогранне явище, яке включає не лише закони, але й підзаконні нормативно-правові акти, які забезпечують комплексне регулювання суспільних відносин.

У юридичній літературі виділяють два основних підходи до трактування поняття «законодавство». Перший із них передбачає вузьке розуміння цього терміна, зосереджуючись виключно на законах як нормативно-правових актах найвищого рівня. Згідно з цим підходом, законодавство складається лише з законів (законодавчих актів), а підзаконні нормативно-правові акти розглядаються окремо [68]. Прихильники цієї позиції наголошують, що включення до поняття «законодавство» підзаконних актів нівелює значення закону як основного нормативного документа, що має найвищу юридичну силу.

Другий підхід передбачає ширше трактування законодавства, включаючи до його складу не лише закони, а й усі нормативно-правові акти. Наприклад, О.Ф. Скакун, хоча й з певними застереженнями, відзначає, що до системи законодавства можуть входити як закони України, так і підзаконні акти, на які є посилання в Конституції України. Вчена підкреслює, що нормативні акти, які входять до законодавства, повинні мати форму закону [89]. Таким чином, у межах цього підходу законодавство розглядається як єдина система нормативних актів, що включає як закони, так і підзаконні акти.

Єдиним нормативно-правовим актом, який надає офіційне визначення поняття «законодавство», є Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 року №12 [69]. У цьому рішенні зазначено, що термін «законодавство» використовується у правовій системі для позначення



сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють певну сферу суспільних відносин і є джерелами відповідної галузі права.

На законодавчому рівні термін «законодавство» вживається в різних значеннях. У деяких випадках під ним маються на увазі виключно закони, в інших — до законодавства включаються також акти Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, а інколи й нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади. Це свідчить про те, що законодавство є багатогранним поняттям, яке залежить від конкретного контексту регулювання суспільних відносин і не може бути зведене до чітко визначеної сукупності нормативно-правових актів.

Найперше місце за юридичною силою займають положення Конституції України [22]. У Конституції України відсутні положення, які безпосередньо регламентують діяльність військових адміністрацій. Проте загальні норми Конституції, зокрема ч. 1 ст. 1, проголошують Україну суверенною, незалежною, демократичною, соціальною і правовою державою. Стаття 3 встановлює, що найвищою соціальною цінністю в Україні є людина, її життя, здоров'я, честь, гідність, недоторканність і безпека, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження та забезпечення цих прав є основним обов'язком держави. Відповідно до ч. 1 ст. 8, в Україні визнається і діє принцип верховенства права, а ч. 2 ст. 19 вимагає, щоб органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи діяли виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України. Ці норми поширюються і на діяльність військових адміністрацій.

Особливої уваги заслуговують конституційні положення, що визначають порядок дій уповноважених суб'єктів у разі оголошення правового режиму воєнного стану. Так, відповідно до ч. 3 ст. 83, у разі видання указу Президента України про введення воєнного чи надзвичайного стану Верховна Рада України зобов'язана зібратися на засідання протягом

двох днів без додаткового скликання. Згідно з п. 31 ч. 1 ст. 85, Верховна Рада України має затвердити протягом двох днів укази Президента про введення воєнного чи надзвичайного стану, загальну або часткову мобілізацію чи оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації. Відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 106, Президент України ухвалює рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в разі загрози нападу або небезпеки державній незалежності України.

Крім того, ч. 4 ст. 83 встановлює, що під час дії воєнного чи надзвичайного стану повноваження Верховної Ради України продовжуються до дня першого засідання новообраного парламенту, якщо строк її повноважень закінчився. Ці положення визначають засади функціонування вищих органів державної влади в умовах правового режиму воєнного стану, забезпечуючи правову основу для їх діяльності.

Серед нормативно-правових актів, що забезпечують юридичне підґрунтя для реалізації правосуб'єктності органів публічного управління в умовах воєнного стану, особливе значення мають Закони України «Про Національну безпеку України» [70], «Про оборону України», «Про основи національного спротиву» [71] та «Про правовий режим воєнного стану» [4]. законодавчі акти можна умовно поділити на дві групи:

а) закони, що визначають загальні організаційно-стратегічні та правові заходи, які формують зміст спеціальної правосуб'єктності органів публічного управління у період дії воєнного стану (зокрема, Закони України «Про Національну безпеку України» та «Про оборону України»);

б) закони, що встановлюють організаційно-тактичні та правові заходи, спрямовані на детальну реалізацію спеціальної правосуб'єктності органів публічного управління під час воєнного стану (Закони України «Про основи національного спротиву» та «Про правовий режим воєнного стану»).

Закон України «Про Національну безпеку України» закладає основи принципів, процедур та інтегрованої політики, що регулюють взаємодію органів публічного управління у сфері національної безпеки та оборони.

Важливим компонентом цього закону є забезпечення демократичного цивільного контролю у відповідній сфері.

У свою чергу, розділ II Закону України «Про оборону України» визначає повноваження, ключові функції та завдання органів публічного управління у сфері оборони. Цей закон розглядає оборону держави як систему заходів, що охоплюють політичні, економічні, соціальні, воєнні, науково-технічні, інформаційні, правові та організаційні аспекти. Зміст оборонних заходів деталізується у двох етапах:

підготовчий етап – заходи, що вживаються до запровадження правового режиму особливого чи воєнного стану;

фактичний етап – заходи, які здійснюються безпосередньо під час дії воєнного стану або збройного конфлікту.

Отже, йде мова про так звані підготовчі заходи до моменту встановлення правового режиму воєнного стану, а також про заходи, що вживаються вже після настання такого моменту.

Закон України «Про основи національного спротиву» спрямований на визначення системи організаційних та правових заходів, що реалізуються з метою сприяння обороноздатності держави. Цей нормативний акт передбачає максимально широке залучення громадян до дій, спрямованих на забезпечення воєнної безпеки, суверенітету, територіальної цілісності України та інших національних інтересів. Його положення орієнтовані на створення умов для стримування збройної агресії, завдання агресору неприйнятних втрат та примушення його до припинення воєнних дій проти України.

Ключовим нормативно-правовим документом, який регулює діяльність військових адміністрацій, є Закон України «Про правовий режим воєнного стану». На думку Терлецького А.В., саме цей закон найбільш чітко окреслює спеціальну правосуб'єктність органів публічного управління в умовах воєнного стану. Закон унормовує зміст правового режиму воєнного стану, процедури його введення і скасування, а також встановлює правові засади

діяльності різних суб'єктів, включаючи органи публічного управління, в умовах надзвичайної ситуації [72].

У преамбулі Закону визначено його основне завдання: регламентація правового режиму воєнного стану, порядку його запровадження і припинення, а також встановлення правових засад функціонування органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій. Окрему увагу приділено гарантіям прав і свобод людини та громадянина, а також захисту законних інтересів юридичних осіб.

Відповідно до положень статті 2 Закону, правовою основою запровадження воєнного стану є Конституція України, сам Закон та указ Президента України про введення воєнного стану, що затверджується Верховною Радою України.

Загалом положеннями Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [4] визначено усі основні аспекти утворення та діяльності військових адміністрацій.

Згідно із положеннями Закону України «Про правовий режим воєнного стану», регламентовано ключові аспекти створення та функціонування військових адміністрацій. У регіонах, де запроваджено воєнний стан, з метою забезпечення дії Конституції та законів України, а також реалізації заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, підтримання громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури та охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, можуть створюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Додатково, Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» визначає обсяг терміна «законодавство» та встановлює повноваження цих адміністрацій. Зокрема, у п. 33 ч. 1 ст. 4 цього Закону закріплено право військово-цивільних адміністрацій скасовувати акти виконавчих органів відповідних рад, якщо вони суперечать Конституції, законам України, іншим

актам законодавства чи рішенням рад, прийнятим у межах їхніх повноважень.

Аналіз наведеного законодавчого положення свідчить, що до змісту терміна «законодавство» у контексті цього Закону належать: а) Конституція України; б) закони України; в) інші акти законодавства, до яких, імовірно, відносяться постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, укази та розпорядження Президента України, а також постанови Верховної Ради України. Відповідно, поняття «інші акти законодавства» охоплює нормативно-правові акти, прийняті вищими органами державної влади. Такий підхід узгоджується з «вузьким» тлумаченням терміна «законодавство», яке підтримують провідні правознавці. Надмірно широкий перелік нормативно-правових актів у цьому контексті може ускладнювати розуміння Закону як акту найвищої юридичної сили та спотворювати його правову природу.

Відповідно, до законодавства, яке регулює адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій у сучасних умовах, доцільно віднести: а) Конституцію України; б) закони України; в) нормативно-правові акти, видані вищими органами державної влади (постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, укази і розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України).

Правова основа функціонування військово-цивільних адміністрацій включає Конституцію України, Закон України «Про боротьбу з тероризмом» [73], Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» [74] та інші нормативно-правові акти, видані відповідно до зазначених законів.

Отже, правові основи реалізації правосуб'єктності суб'єктів публічного управління в умовах війни визначаються сукупністю нормативно-правових актів, які структуруються за двома ключовими напрямками. Перший охоплює загальні організаційно-стратегічні та правові заходи, що формують спеціальну правосуб'єктність цих органів у зазначений період, зокрема, положення Законів України «Про Національну безпеку

України» та «Про оборону України». Другий напрям спрямований на регулювання організаційно-тактичних та правових заходів, пов'язаних із забезпеченням спеціальної правосуб'єктності органів публічного управління, як це передбачено Законами України «Про основи національного спротиву» та «Про правовий режим воєнного стану». Така нормативна база забезпечує чітке визначення функціональних аспектів діяльності органів публічного управління у специфічних умовах воєнного стану.

## **РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВІЙНИ**

### **2.1. Суб'єкти загальнодержавного рівня публічного управління в умовах війни**

Дослідження суб'єктів загальнодержавного рівня публічного управління в умовах війни доцільно розпочати із характеристики статусу Президента України, враховуючи, особливо в умовах правового режиму воєнного стану, те, що Президент України наділений правовим статусом Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України з доволі широким спектром повноважень у сфері національної безпеки й оборони України і правосуб'єктністю здійснювати військове управління в його широкому розумінні [75].

На підставі закріплених у Конституції України (ст. 106) та інших нормативно-правових актах повноважень, Президент забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави, здійснює керівництво в галузях національної безпеки та оборони, а також має можливість значного управлінського впливу на систему суб'єктів військового управління, визначаючи їх організацію, функціонування та юридично значущі дії. Наприклад, відповідно до ст. 7 Закону «Про Збройні Сили України» [76], керівництво Збройними Силами у межах, визначених Конституцією, здійснює саме Президент як Верховний Головнокомандувач.

Крім того, у разі введення надзвичайного стану або оголошення окремих територій зонами надзвичайної екологічної ситуації, згідно із ч. 8 ст. 29 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» [77], органи військового управління за рішенням Президента можуть здійснювати призов військовозобов'язаних на спеціальні збори. Ці та інші приклади підтверджують, що Президент України фактично очолює систему суб'єктів військового управління, виконуючи ключову роль у її організації та

функціонуванні. Таким чином, Президент виступає центральним суб'єктом військового управління з повноваженнями, необхідними для забезпечення національної безпеки та обороноздатності держави.

Президент України має конституційно визначені повноваження, які включають призначення на посади та звільнення з них вищого командування Збройних Сил України та інших військових формувань, а також присвоєння вищих військових звань. Водночас призначення на посади і присвоєння військових звань, що не належать до компетенції вищого командування, здійснюються іншими суб'єктами військового управління, зокрема Міністром оборони України. У цьому контексті Президент України виступає як суб'єкт військового управління з виключною компетенцією.

Згідно з ч. 2 ст. 6 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу», Президент затверджує перелік посад, які підлягають заміщенню вищим офіцерським складом. Крім того, відповідно до ч. 10 цієї ж статті, військовослужбовці можуть бути відряджені до державних органів, установ, підприємств, організацій або навчальних закладів для виконання завдань в інтересах оборони та безпеки держави із збереженням статусу військовослужбовців. Перелік таких посад також затверджується Президентом України.

Президент як Верховний Головнокомандувач Збройними Силами України володіє повноваженнями щодо визначення строків проведення призову на строкову військову службу та звільнення з неї. Відповідно до ч. 6 ст. 15 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу», строки призову встановлюються Указом Президента, який публікується не пізніше, ніж за місяць до закінчення року, що передує року проведення призову, за винятком особливих періодів.

Крім цього, Президент наділений нормотворчими повноваженнями, що стосуються організації та функціонування суб'єктів військового управління. Згідно з ч. 3 ст. 106 Конституції України, Президент видає укази та розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території держави. Так,



відповідно до ч. 4 ст. 2 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу», порядок проходження військової служби, права та обов'язки військовослужбовців регулюються законами, положеннями про проходження військової служби, які затверджуються Президентом, а також іншими нормативно-правовими актами.

Повноваження Президента України, визначені Конституцією та законодавством, забезпечують йому можливість здійснювати контроль і формувати основну кадрову політику в системі суб'єктів військового управління в межах сектору безпеки і оборони держави. Зокрема, реалізуючи закріплені конституційні права (пункти 1 та 17 частини 1 статті 106 Конституції України), Президент України здійснює стратегічне керівництво у сферах національної безпеки та оборони, а також впливає на функціонування суб'єктів військового управління та всі структурні елементи сектору безпеки й оборони. Закон України «Про національну безпеку України» (стаття 13) визначає обсяг повноважень Президента у цій сфері.

Порядок відбору, прийняття на службу у військовому резерві, умови її проходження, строки, а також підстави і процедури звільнення зі служби регулюються згаданим Законом, відповідними положеннями про проходження служби у військовому резерві, що затверджуються Президентом України, а також іншими нормативно-правовими актами.

Стаття 8 зазначеного Закону передбачає, що в особливий період для стратегічного керівництва Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами може створюватися Ставка Верховного Головнокомандувача як найвищий колегіальний орган воєнного управління державою. Рішення щодо її утворення, складу та граничної чисельності приймаються Президентом України на основі пропозицій Ради національної безпеки і оборони України та вводяться в дію його указом. Положення про Ставку також затверджується Президентом.

Варто зазначити, що зазначені нормативно-правові акти обмежують регламентацію повноважень Президента як вищого органу державної влади у

сфері оборони. Водночас слід відзначити, що безпекове законодавство, у порівнянні з законодавством про оборону, має більш системний і деталізований характер.

Президент України, як суб'єкт, що реалізує повноваження у сфері військового управління, видає нормативно-правові акти, зокрема укази й розпорядження, які відповідно до п. 4 ст. 6 Закону України «Про оборону України» належать до засобів управління у цій сфері [57]. У той же час, як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України, Президент має право видавати накази та директиви з питань оборони (ч. 3 ст. 6 Закону України «Про оборону України» [57]).

Особливого значення для впливу Президента України на систему суб'єктів військового управління набувають його конституційні повноваження, закріплені у п. 20 ч. 1 ст. 106 Конституції України [22]. Згідно з ними, Президент приймає рішення про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану в Україні або в окремих її регіонах у разі загрози нападу чи небезпеки державній незалежності. Ці положення деталізуються у ст. 11 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [78], де визначено, що Президент України:

- здійснює загальне керівництво мобілізаційною підготовкою та мобілізацією держави;

- визначає мету, завдання, обсяги, порядок і строки мобілізаційних заходів;

- затверджує мобілізаційний план та відповідні положення про мобілізаційну підготовку;

- ухвалює рішення щодо звільнення від призову на військову службу в разі мобілізації;

- установлює порядок оголошення мобілізації;

- приймає рішення про демобілізацію і введення воєнного чи надзвичайного стану, подаючи їх на затвердження Верховною Радою України;

- визначає режим роботи органів державної влади в умовах мобілізації.

Реалізація цих повноважень також регулюється ст. 11 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [4], яка визначає діяльність Президента України у період воєнного стану. Відповідно до цієї статті, Президент:

здійснює загальне керівництво впровадженням заходів воєнного стану;  
ухвалює рішення щодо використання Збройних Сил України та інших військових формувань для забезпечення виконання заходів правового режиму воєнного стану;

через Генеральний штаб Збройних Сил України здійснює стратегічне керівництво військовими формуваннями;

визначає порядок проходження військової служби.

В умовах воєнного стану повноваження Президента України, визначені Конституцією, залишаються незмінними, а у випадку завершення строку його повноважень вони продовжуються до моменту вступу на пост нового Президента після скасування воєнного стану.

Відповідно до п. 19 ч. 1 ст. 106 Конституції України [22], Президент має право вносити на розгляд Верховної Ради України подання про оголошення стану війни, а також, у разі збройної агресії проти України, приймати рішення про використання Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законів України. Слід зазначити, що на відміну від правового регулювання воєнного стану, окремого закону, який би регламентував стан війни, в Україні не існує.

Президент України також наділений контрольними повноваженнями щодо функціонування основних суб'єктів військового управління. Згідно зі ст. 5 Закону України «Про національну безпеку України», він здійснює контроль за сектором безпеки й оборони як безпосередньо, так і через очолювану ним Раду національної безпеки і оборони України. При цьому в разі необхідності Президент може створювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи й служби. Рада національної безпеки і оборони України, своєю чергою, виконує контрольні функції в межах повноважень, визначених Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України», на підставі ст.

107 Конституції України. Контроль за виконанням її рішень забезпечує Секретар Ради.

Реалізація зазначених контрольних та управлінських функцій Президента виявляється у його повноваженнях, передбачених Законом України «Про військово-цивільні адміністрації», а саме:

а) створення військово-цивільних адміністрацій та призначення їх керівників відповідно до ч. 1 ст. 3 цього Закону;

б) затвердження переліку посад у військово-цивільних адміністраціях, передбаченого ч. 6 ст. 3 цього Закону, за поданням керівника Антитерористичного центру при СБУ. У випадках, коли військово-цивільні адміністрації створюються для виконання повноважень органів влади в зоні здійснення заходів із забезпечення національної безпеки та оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій і Луганській областях, подання здійснює Командувач об'єднаних сил;

в) ліквідація військово-цивільних адміністрацій згідно з ч. 11 ст. 3 цього Закону.

Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 116 Конституції України, Кабінет Міністрів України виконує заходи, спрямовані на забезпечення обороноздатності, національної безпеки, громадського порядку та боротьби зі злочинністю. Як вищий орган у системі виконавчої влади, Кабінет Міністрів здійснює керівництво військово-цивільними адміністраціями в межах виконання повноважень, передбачених для обласних і районних державних адміністрацій.

Місцеві державні адміністрації, згідно з ч. 6 ст. 118 Конституції України, є підзвітними і підконтрольними вищим органам виконавчої влади. Як зазначає В.О. Сахно, система органів виконавчої влади в Україні функціонує на принципах вертикального підпорядкування, за якого нижчі органи та посадові особи підпорядковуються вищим. Така ієрархічна модель сприяє ефективній реалізації управлінських функцій усередині системи та забезпечує виконання рішень парламенту й глави держави.

Проте, як стверджує П.П. Погиба, модель публічного адміністрування на територіальному рівні в Україні має численні недоліки. Серед них: організаційний і функціональний дуалізм, надмірно широка компетенція місцевих державних адміністрацій за відсутності належного організаційного забезпечення, а також дублювання їх повноважень із функціями територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади і навпаки [79].

С.Г. Давтян додає, що подібна конкуруюча компетенція призводить до латентного протистояння між управлінськими структурами різних рівнів, що інколи переростає в адміністративні конфлікти. Унаслідок цього місцеві державні адміністрації недостатньо ефективно виконують свою основну функцію – забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку територій, а територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади не повною мірою враховують регіональні інтереси [80].

Погоджуючись із позиціями зазначених учених, варто зауважити, що Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [81] не врегульовує відносини між Кабінетом Міністрів та військово-цивільними адміністраціями. Стаття 23 цього закону фокусується лише на регулюванні взаємовідносин із місцевими державними адміністраціями. Водночас специфічні повноваження Кабінету Міністрів як центрального органу виконавчої влади щодо військово-цивільних адміністрацій залишаються не визначеними чинним законодавством.

Відповідно до статті 12-1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», у разі введення воєнного стану Кабінет Міністрів України виконує такі функції:

здійснює діяльність відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України, адаптованого до умов воєнного стану;

розробляє та впроваджує План реалізації та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану, враховуючи загрози та особливості конкретної ситуації;

організовує та координує діяльність центральних і інших органів виконавчої влади в умовах воєнного стану [4].

У контексті національного спротиву, положення Закону України «Про основи національного спротиву» визначають компетенцію Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, яка включає:

- формування та реалізацію державної політики з питань національного спротиву;

- організацію та забезпечення кадрового комплектування підрозділів територіальної оборони;

- створення військових, спеціальних та інших матеріальних і фінансових ресурсів для забезпечення національного спротиву;

- забезпечення взаємодії між центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування [22].

Органи місцевого самоврядування, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації виконують такі заходи у межах забезпечення національного спротиву:

- беруть участь в організації та проведенні заходів національного спротиву;

- долучаються до створення та функціонування системи управління територіальної оборони;

- формують кадровий резерв підрозділів територіальної оборони;

- сприяють створенню, зберіганню та обслуговуванню запасів матеріально-технічних та сировинних ресурсів, необхідних для виконання заходів національного спротиву;

- популяризують участь громадян у заходах національного спротиву [36].

Окремі органи державної влади мають спеціальну правосуб'єктність у зазначеній сфері. До них належать: Міністерство оборони України, Збройні Сили України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки

України, розвідувальні органи України, Управління державної охорони України, Служба судової охорони, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, а також центральний орган виконавчої влади, відповідальний за формування та реалізацію державної військово-промислової політики.

У системі публічного управління сферою забезпечення національної безпеки, з урахуванням класифікації суб'єктів у відповідному законодавстві та існуючої характеристики структури сектору безпеки і оборони України, можна виокремити додаткових суб'єктів. До таких належать Національна поліція України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба України, Державна спеціальна служба транспорту, Державна служба України з надзвичайних ситуацій тощо [82].

Слід зазначити, що залежно від сфери реалізації національних інтересів, категорія зазначених суб'єктів може бути уточнена та додатково диференційована. Наприклад, А.С. Колісник звертає увагу на те, що у сфері економічної безпеки спеціальна правосуб'єктність проявляється у таких правоохоронних органів, як Служба безпеки України, Бюро економічної безпеки України, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національне антикорупційне бюро України та Державне бюро розслідувань [83].

Значний внесок у деталізацію спеціальної правосуб'єктності зробив С.Г. Братель, який виділив такі види повноважень Національної поліції України: організаційні, контрольні, охоронні, розшукові, примусові, профілактичні та сервісні. Ці категорії, на думку автора, повністю відображають специфіку правосуб'єктності поліції як органу, що виконує функції із забезпечення національної безпеки [84]. Аналогічно можна виокремити спеціальну правосуб'єктність Державного бюро розслідувань, а також визначити коло оперативних підрозділів як у складі Національної

поліції, так і в інших правоохоронних органах, які виконують доручення цього органу, разом із власними оперативними підрозділами [85, с. 276–277].

Особливу увагу необхідно приділити універсальним ознакам спеціальної правосуб'єктності суб'єктів публічного управління, визначених Законом України «Про національну безпеку України». Ці ознаки особливо актуальні під час дії воєнного стану та стосуються захисту держави, суспільства і громадян від загроз соціально-економічної та політичної природи. Координація діяльності зазначених суб'єктів покладається на Раду національної безпеки і оборони України, яка виконує функції координаційного органу з питань національної безпеки та оборони при Президентові України.

Відповідно до частини першої статті 3 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», поряд із органами виконавчої влади, військовими адміністраціями, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування, право на здійснення заходів правового режиму воєнного стану надано також військовому командуванню.

Указ Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні» конкретизує перелік суб'єктів військового командування, до якого віднесено:

- Генеральний штаб Збройних Сил України;
- Командування об'єднаних сил Збройних Сил України;
- командування видів та окремих родів військ (сил) Збройних Сил України;
- управління оперативних командувань;
- командирів військових з'єднань та частин Збройних Сил України, а також інших органів, таких як Державна прикордонна служба України, Державна спеціальна служба транспорту, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національна гвардія України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Управління державної охорони України.



Відповідно до статті 8 згаданого Закону, військове командування наділене компетенцією щодо реалізації заходів правового режиму воєнного стану спільно з військовими адміністраціями (за їх утворення) або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Ця діяльність здійснюється в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод громадян, а також прав юридичних осіб.

Стаття 27 Закону передбачає контрольну функцію Ради національної безпеки і оборони України за діяльністю військового командування, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану.

Таким чином, навіть в умовах воєнного стану система розподілу повноважень між органами законодавчої, виконавчої та судової влади зберігається відповідно до Конституції України. Президент України, як Глава держави і Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України, реалізує розширені повноваження у сфері військового управління, які охоплюють широкий спектр питань національної безпеки та оборони. Проте чинне законодавство врегульовує ці повноваження частково, що створює необхідність подальшого вдосконалення адміністративно-правового регулювання у цій сфері.

Водночас Закон України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає можливість тимчасового розширення системи органів публічного управління шляхом створення нових суб'єктів владних повноважень.

## **2.2. Суб'єкти місцевого рівня публічного управління в умовах війни**

Виокремлення суб'єктів публічної адміністрації місцевого рівня обумовлене їх прив'язкою до конкретної території, в межах якої здійснюються владно-розпорядчі функції. Головною метою їх діяльності є забезпечення

муніципального інтересу територіальної громади, який виступає окремим проявом публічного інтересу.

До суб'єктів публічної адміністрації місцевого рівня належать:

- 1) місцеві органи виконавчої влади, що включають місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади, які не входять до структури місцевих державних адміністрацій.
- 2) органи місцевого самоврядування, які діють у межах власних компетенцій для забезпечення потреб територіальної громади.
- 3) інші суб'єкти з адміністративними повноваженнями, такі як військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації.

Система місцевих органів виконавчої влади охоплює:

- 1) обласні, районні, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації, які виступають ключовими виконавчими органами на відповідному рівні.
- 2) місцеві (територіальні) органи міністерств і центральних органів виконавчої влади, які поділяються на:
  - а) органи, підпорядковані центральним органам виконавчої влади;
  - б) органи, підпорядковані головам місцевих державних адміністрацій
 [25].

Обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації функціонують як єдиначальні виконавчі органи влади. Їх повноваження здійснюються керівниками — головами адміністрацій, які діють від імені держави. Голови адміністрацій уповноважені представляти інтереси держави на місцевому рівні та видавати розпорядження, що мають юридичну силу в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Місцеві державні адміністрації функціонують на засадах субординації, відповідальності перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України, а також підзвітності й підконтрольності органам виконавчої влади вищого рівня. Крім того, у визначених законодавством межах, вони підзвітні та підконтрольні районним і обласним радам, відповідно до положень Законів

України «Про місцеві державні адміністрації» [25] та «Про місцеве самоврядування в Україні» [86].

Основні завдання місцевих державних адміністрацій охоплюють:

- забезпечення виконання Конституції та законодавства України, а також актів Президента, Кабінету Міністрів та інших органів виконавчої влади;
- підтримання законності, правопорядку та захист прав і свобод громадян;
- реалізацію державних і регіональних програм розвитку, включно із соціально-економічними, культурними та екологічними аспектами. У місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – виконання програм їхнього національно-культурного розвитку;
- формування і виконання місцевих бюджетів.

Для досягнення поставлених завдань місцеві державні адміністрації наділені низкою повноважень, які включають:

- проведення перевірок дотримання законодавства органами місцевого самоврядування, підприємствами та установами незалежно від їх форми власності.

- видання обов'язкових розпоряджень з питань, пов'язаних із державним наглядом.

- отримання необхідної інформації від державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, громадських і релігійних організацій.

- ініціювання дострокового припинення повноважень відповідних місцевих рад чи їхніх керівників за умов, передбачених чинним законодавством [87].

Місцеві державні адміністрації очолюються головами, яких призначає Президент України за поданням Кабінету Міністрів України. Термін їхніх повноважень збігається з терміном повноважень Президента України, тобто п'ять років.

Дострокове припинення повноважень голови місцевої державної адміністрації можливе у таких випадках: порушення Конституції чи законів

України; втрата громадянства України або виявлення факту подвійного громадянства; визнання судом недієздатним; постійне проживання за кордоном; набрання законної сили обвинувальним вироком суду; порушення вимог несумісності; висловлення недовіри двома третинами голосів депутатів відповідної ради; подання заяви про звільнення за власним бажанням.

Територіальні органи центральних органів виконавчої влади створюються як юридичні особи публічного права в межах затвердженої граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади, а також фінансових ресурсів, передбачених на їх функціонування. Процеси ліквідації та реорганізації таких органів здійснюються за поданням міністра відповідним рішенням Кабінету Міністрів України.

Відповідно до поставлених перед ними завдань, територіальні органи виконують наступні функції:

- 1) надають адміністративні послуги;
- 2) здійснюють державний нагляд (контроль);
- 3) управляють об'єктами державної власності у межах, встановлених законодавством;
- 4) аналізують практику застосування законодавчих норм у межах їх компетенції, розробляють і подають пропозиції щодо їх удосконалення;
- 5) виконують інші повноваження, визначені законами України.

Таким чином, місцеві органи виконавчої влади реалізують два основних види повноважень:

- 1) власні, які включають забезпечення виконання Конституції та законів України, підтримання законності та правопорядку, захист прав і свобод громадян, реалізацію державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку, підготовку та виконання відповідних бюджетів, а також взаємодію з органами місцевого самоврядування;

- 2) делеговані, що поділяються на:

- а) повноваження органів виконавчої влади вищого рівня;

б) повноваження, делеговані органами місцевого самоврядування (наприклад, районними чи обласними радами).

Органи місцевого самоврядування, у свою чергу, виступають важливими суб'єктами, покликаними забезпечувати здатність територіальних громад, до яких належать жителі села або об'єднані у громаду жителі кількох сіл, селищ чи міст, самостійно вирішувати питання місцевого значення у межах Конституції та законів України. До таких органів належать сільські, селищні та міські ради і їх виконавчі органи, а також районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад відповідних адміністративно-територіальних одиниць [88].

Особливість адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування полягає в тому, що вони одночасно здійснюють публічне адміністрування в межах делегованих їм органами державної виконавчої влади повноважень.

Характеристики адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування визначаються такими ознаками:

1) вони не входять до системи органів державної влади, а їхні взаємовідносини з останніми ґрунтуються на нормах права. Органи державної виконавчої влади не мають права втручатися у законну діяльність органів місцевого самоврядування чи вирішувати питання, які чинне законодавство відносить до їхньої компетенції, за винятком випадків виконання делегованих повноважень. При розгляді місцевими державними адміністраціями питань, що стосуються інтересів місцевого самоврядування, вони зобов'язані повідомляти про це відповідні органи або посадових осіб місцевого самоврядування;

2) органи місцевого самоврядування можуть отримувати делеговані повноваження, передбачені законом, а також мають право делегувати частину своїх повноважень місцевим державним адміністраціям.

Важливою складовою адміністративно-правового статусу цих органів є наділення їх функціями державного контролю. У межах своїх контрольних повноважень органи місцевого самоврядування здійснюють нагляд за:

- а) дотриманням цін і тарифів, а також законодавства про захист прав споживачів;
- б) станом квартирної обліку та відповідністю житлового законодавства;
- в) забезпеченням безпеки та надійності будівель і споруд незалежно від форм власності;
- г) дотриманням земельного і природоохоронного законодавства тощо [89].

До системи органів місцевого самоврядування належать сільський, селищний та міський голова, які мають такі статусні особливості:

- а) їхні повноваження починаються з моменту складення присяги відповідно до вимог Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» на пленарному засіданні відповідної ради, де оголошуються рішення територіальної виборчої комісії про їхнє обрання та реєстрацію;
- б) голова несе персональну відповідальність за виконання повноважень, визначених законом. Він є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед територіальною громадою, підзвітним – перед відповідною радою, а щодо делегованих виконавчими органами ради повноважень – підконтрольним органам виконавчої влади.

Сільські, селищні, міські голови, а також голови районних та обласних рад у межах своїх повноважень видають розпорядження, які є обов'язковими до виконання на відповідній території [90].

На місцевому рівні окрему групу суб'єктів публічної адміністрації складають військово-цивільні та військові адміністрації. Ці органи створюються для виконання завдань з адміністрування, забезпечення стабільності та економічного добробуту на тимчасово окупованих територіях у зоні збройної агресії Російської Федерації. До впровадження в Україні

правового режиму воєнного стану функції забезпечення стабільності в зоні проведення антитерористичної операції (АТО) покладалися виключно на військово-цивільні адміністрації [8].

Військово-цивільні адміністрації є тимчасовими державними органами, які виконують повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на тимчасово окупованих територіях, зокрема в зоні проведення АТО. Їх основною метою є здійснення публічного адміністрування, забезпечення стабільності та економічного добробуту населення. Ці адміністрації набувають правового статусу з моменту внесення даних про їх державну реєстрацію як юридичних осіб до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. Основні засади їх діяльності визначено Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» [23].

Відповідно до статті 7 Закону України «Про боротьбу з тероризмом», у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України можуть утворюватися та функціонувати військово-цивільні адміністрації. Основними завданнями таких адміністрацій є забезпечення безпеки, нормалізація життєдіяльності населення, підтримання правопорядку, участь у протидії диверсіям та терористичним актам, а також запобігання гуманітарним катастрофам у зоні проведення антитерористичних операцій [9].

Повноваження військово-цивільних адміністрацій закріплено у статті 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації». Їх діяльність охоплює кілька основних напрямів, які передбачають: а) функції управління; б) контрольні повноваження; в) організаційно-розпорядчу діяльність; г) впровадження окремих адміністративно-правових режимів [8].

Схожість військових адміністрацій із військово-цивільними адміністраціями потребує чіткого розмежування їх правового регулювання.

Однією з ключових особливостей реалізації правосуб'єктності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування за умов дії воєнного стану є можливість

делегування всіх або частини своїх повноважень тимчасово створеним державним органам – військовим адміністраціям. Ця норма закріплена у статті 4 відповідного Закону.

За поданням обласних державних адміністрацій або військового командування, за рішенням Президента України, військові адміністрації можуть утворюватися на будь-яких територіях, де впроваджено правовий режим воєнного стану. Основною метою таких адміністрацій є реалізація заходів, пов'язаних із правовим режимом воєнного стану, обороною, цивільним захистом, підтриманням громадської безпеки, захистом критичної інфраструктури та охороною прав, свобод і законних інтересів громадян.

У випадках, коли виконавчі органи місцевого самоврядування не можуть виконувати свої повноваження, передбачені чинним законодавством, військові адміністрації можуть здійснювати їх функції в межах відповідної територіальної громади.

На думку Є. Дуліби, така особливість правосуб'єктності місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування за умов воєнного стану є найбільш значущою. Це пояснюється необхідністю створення соціально-правової конструкції, здатної оперативно реагувати на динамічні виклики в умовах надзвичайної ситуації [91, с. 50].

Основні заходи, які реалізуються зазначеними органами публічного управління за ініціативою військового командування чи військових адміністрацій у випадку їх створення, включають:

- забезпечення посиленої охорони об'єктів критичної інфраструктури;
- організацію та оптимізацію використання трудових і матеріальних ресурсів у межах адміністративно-територіальних одиниць;
- забезпечення вилучення майна всіх форм власності для потреб держави;
- реалізацію обмежувальних заходів щодо прав і свобод громадян (комендантська година, обмеження права на пересування, обмеження недоторканності, права на мирні зібрання тощо відповідно до статті 64 Конституції України);



евакуацію населення;  
евакуацію матеріальних і культурних цінностей;  
адміністрування окремих критично важливих виробництв;  
виконання заходів, передбачених міжнародним гуманітарним правом.

Загальним і універсальним повноваженням цих органів за умов воєнного стану є сприяння діяльності військового командування та військових адміністрацій, а також взаємодія з ними з метою ліквідації причин, які обумовили необхідність введення правового режиму воєнного стану.

### **2.3. Військові адміністрації як специфічний суб'єкт публічного управління в умовах війни**

Основним суб'єктом публічного управління на місцевому рівні в умовах воєнного стану є військова адміністрація, яка є тимчасовим органом, створюваним на територіях, де введено воєнний стан. Основною метою її утворення є забезпечення виконання Конституції та законів України, а також спільно з військовим командуванням реалізація заходів, спрямованих на забезпечення правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки, охорони критичної інфраструктури та захисту прав і законних інтересів громадян [22].

Згідно із Законом України «Про правовий режим воєнного стану», на територіях, де введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законодавства України можуть створюватися тимчасові органи державної влади — військові адміністрації. Такі адміністрації формуються на підставі рішення Президента України, ухваленого за поданням обласних адміністрацій або військового командування, з метою реалізації заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту та охорони прав і свобод громадян.

Відповідно до Указу Президента України від 24 лютого 2022 р. № 68 «Про утворення військових адміністрацій», для належного управління у сфері

оборони та громадської безпеки було утворено обласні військові адміністрації. Указом Президента також передбачено створення районних військових адміністрацій на базі наявних районних державних адміністрацій. У результаті цього, районні державні адміністрації та їхні голови набувають статусу відповідних військових адміністрацій та начальників таких органів.

Таким чином, процес утворення військових адміністрацій обумовлений необхідністю запровадження правового режиму воєнного стану та конкретними рішеннями, такими як Указ Президента України від 24.02.2022 р. «Про утворення військових адміністрацій». У разі створення військових адміністрацій в населених пунктах, де раніше діяли військово-цивільні адміністрації, останні припиняють виконання своїх повноважень.

Військові адміністрації є спеціально утворені державні органи тимчасового характеру, наділені законодавством спеціальними повноваженнями щодо практичного втілення заходів правового режиму воєнного стану, використовуючи при цьому усталені інструменти публічного адміністрування.

Згідно з положеннями Закону України «Про правовий режим воєнного стану», військові адміністрації утворюються в межах територій відповідних територіальних громад, де органи місцевого самоврядування, зокрема сільські, селищні, міські ради або їхні виконавчі органи, а також сільські, селищні та міські голови не виконують свої повноваження, передбачені Конституцією та законами України. Керівником військової адміністрації населеного пункту (або кількох таких пунктів) є начальник, який призначається на посаду та звільняється з неї Президентом України на основі пропозиції Генерального штабу Збройних сил України або відповідної обласної державної адміністрації.

Призначення на посаду начальника військової адміністрації можливе також для сільського, селищного чи міського голови. Військові адміністрації на рівні районів та областей утворюються у разі, якщо не скликається сесія районної або обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве

самоврядування в Україні» строки, або за умови припинення їхніх повноважень згідно з законом, або для організації керівництва у сфері оборони, громадської безпеки і порядку. У разі прийняття рішення про утворення військових адміністрацій на районному або обласному рівнях їх статус набувають відповідно районні та обласні державні адміністрації, а голови цих адміністрацій отримують статус начальників військових адміністрацій відповідного рівня [92].

Залежно від територіальної компетенції, підпорядкування, підстав утворення та припинення їх діяльності, а також механізму комплектування, військові адміністрації поділяються на три основні категорії:

- 1) обласні;
- 2) районні;
- 3) населених пунктів (одного чи кількох населених пунктів, таких як села, селища, міста).

До окремого підвиду військових адміністрацій відносяться ті, що діяли на територіях, де раніше існували військово-цивільні адміністрації. У таких випадках повноваження військово-цивільних адміністрацій припиняються з моменту початку виконання своїх обов'язків відповідними військовими адміністраціями. У свою чергу, повноваження районних та обласних адміністрацій припиняються в день набрання чинності указом Президента України про утворення відповідних військових адміністрацій.

Таким чином, військові адміністрації можуть бути поділені на два основні види:

- 1) адміністрації, утворені для забезпечення оборони, громадської безпеки та порядку;
- 2) адміністрації, утворені для забезпечення дії Конституції та законів України в разі невиконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень у визначені строки або їх припинення відповідно до закону.

Військові адміністрації на рівні населених пунктів можуть бути створені лише в тих випадках, коли сільські, селищні, міські ради або їхні виконавчі

органи не виконують покладених на них Конституцією та законами України функцій. Це може статися через фактичне саморозпускання органів місцевого самоврядування, самоусунення від виконання своїх обов'язків, їх невиконання або припинення їх повноважень відповідно до законодавства.

Особливу увагу привертає статус Київської міської військової адміністрації, утвореної Указом № 68/2022. Попри те, що місто Київ має особливий статус, визначений Конституцією України та Законом України від 15 січня 1999 року № 401-XIV «Про столицю України – місто-герой Київ»[93], Закон України «Про правовий режим воєнного стану» не виділяє столицю як окрему територіальну одиницю, на території якої може бути створена військова адміністрація для організації управління в сфері оборони та громадської безпеки.

Таким чином, можна зробити припущення, що військова адміністрація у Києві може бути створена лише за умов, коли Київська міська рада або її виконавчий орган (Київська міська державна адміністрація) не виконують свої повноваження, визначені Конституцією та законами України, зокрема у випадку саморозпуску, самоусунення від виконання обов'язків, фактичного невиконання або припинення повноважень згідно із законодавством.

Зважаючи на те, що Київська міська рада продовжує виконувати свої функції, а виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація) до набуття статусу Київської міської військової адміністрації здійснював свої повноваження відповідно до Конституції та законів України, утворення Київської міської військової адміністрації може викликати юридичні сумніви щодо його обґрунтованості.

У контексті основної теми цього магістерського дослідження варто зауважити, що районні та обласні військові адміністрації є органами подвійного підпорядкування, залежно від сфери здійснення їхніх повноважень. Зокрема, в частині забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, а також реалізації заходів правового режиму воєнного стану діяльність обласних військових адміністрацій координується, спрямовується і

контролюється Генеральним штабом Збройних Сил України, тоді як діяльність районних військових адміністрацій знаходиться під координацією Генерального штабу Збройних Сил України та обласних військових адміністрацій (за умови їх утворення).

Щодо інших аспектів, включаючи відповідні повноваження місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, діяльність обласних і районних військових адміністрацій координується Кабінетом Міністрів України в межах наданих йому повноважень.

Загальне керівництво діяльністю військових адміністрацій на рівні населених пунктів здійснюється керівниками відповідних районних державних адміністрацій або начальниками районних військових адміністрацій, у разі їх створення.

Безпосереднє управління військовими адміністраціями покладається на їхніх начальників. Структура та штатний розпис обласних, Київської міської військових адміністрацій, а також районних військових адміністрацій і військових адміністрацій населених пунктів в областях без обласних військових адміністрацій затверджуються Головнокомандувачем Збройних Сил України за поданням начальника відповідної адміністрації. У випадку утворення обласних військових адміністрацій затвердження структури і штатного розпису районних військових адміністрацій і військових адміністрацій населених пунктів здійснюють начальники відповідних обласних військових адміністрацій.

Військові адміністрації населених пунктів, районні та обласні військові адміністрації виконують свої повноваження протягом дії воєнного стану та в період після його припинення чи скасування. З моменту утворення військових адміністрацій населених пунктів припиняється дія повноважень військово-цивільних адміністрацій цих населених пунктів. Також, у разі створення районних або обласних військових адміністрацій, повноваження відповідних районних та обласних військово-цивільних адміністрацій припиняються з моменту набрання чинності указом Президента України про їх утворення.

Значення компетенції як однієї із складових правового статусу військової адміністрації є надважливим, оскільки вона визначає, коли і як повинні вчинятися дії, а також окреслює обсяг функцій та їхню роль у конкретній сфері суспільних відносин. Проте, не лише визначення напрямків діяльності набуває практичного змісту через компетенцію; переконано, що принципи та завдання залишаються декларативними без належної ідеологічної та процедурної підтримки компетенції. Дослідники обґрунтовано вважають її основною [94, с. 9], ключовою, базовою [95, с. 247; 96, с. 157] складовою правового (зокрема адміністративного) статусу владних суб'єктів.

У довідниковій літературі поняття «повноваження» визначається як «право, надане особі для здійснення певних дій; права, надані органами влади особі або підприємству» [98, с. 600]. Зазначений підхід широко поширений у різних науках, зокрема в менеджменті, де розуміння повноважень як сукупності прав є звичним. Проте для юриспруденції це визначення потребує уточнення. Останні коригування можна знайти в енциклопедичній дефініції, згідно з якою «повноваження — це сукупність прав і обов'язків органів державної влади, громадських організацій, посадових осіб та інших осіб, визначених законом для виконання покладених функцій» [99]. У цьому визначенні виділяються три основні ознаки: зміст (не обмежується лише правами); мета (для здійснення функцій); форма (закріплені законом).

Сукупність прав і обов'язків дає поняттю змістове наповнення. В іншому випадку, в філологічному трактуванні, це мало б на увазі лише права, надані для реалізації певних дій. Однак важливо наголосити, що «сукупність прав і обов'язків» не є просто набором окремих моделей дозволеної або необхідної поведінки. Одна правомочність може поєднувати ознаки прав та обов'язків, будучи своєрідним право-обов'язком. Повноваження – це право на вжиття певних заходів у взаємодії з фізичними чи юридичними особами, яке, при наявності відповідних підстав, має бути реалізоване, оскільки його належне виконання є обов'язком перед суспільством і державою. Це пояснює, чому у деяких випадках повноваження асоціюються лише з обов'язками.

Обсяг повноважень військових адміністрацій залежить від підстав, які обумовлюють їх створення.

Насамперед усі військові адміністрації мають компетенцію щодо впровадження і реалізації заходів, передбачених правовим режимом воєнного стану, відповідно до статті 8 Закону № 389-VIII. Ці заходи здійснюються спільно з військовим командуванням, самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, а також органів місцевого самоврядування. Прикладами таких заходів є:

1) запровадження трудової повинності для працездатних осіб, які не задіяні у сферах оборони або забезпечення життєдіяльності населення, а також не заброньовані за підприємствами, установами та організаціями на період дії воєнного стану;

2) використання потужностей і трудових ресурсів підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності для задоволення потреб оборони. це також передбачає зміну режиму роботи підприємств, проведення інших заходів щодо виробничої діяльності та умов праці відповідно до законодавства про працю;

3) примусове відчуження майна, яке перебуває у приватній або комунальній власності, для потреб держави в умовах воєнного стану. така процедура здійснюється згідно з чинним законодавством із видачею відповідних документів встановленого зразка;

4) проведення огляду речей, транспортних засобів, багажу, вантажів, службових приміщень та житлових будинків громадян у випадках, визначених законодавством, із дотриманням обмежень, передбачених конституцією України;

5) регулювання роботи підприємств, установ і організацій відповідно до порядку, затвердженого кабінетом міністрів України;

6) вилучення технічних засобів (електронного комунікаційного обладнання, телевізійної, відео- та аудіоапаратури, комп'ютерів тощо) у

підприємств, установ та громадян за умови порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану;

7) встановлення військово-квартирної повинності для фізичних та юридичних осіб із метою розміщення військовослужбовців, представників правоохоронних органів, особового складу служби цивільного захисту, евакуйованого населення, а також для розквартирування військових частин, підрозділів та установ.

Ці заходи є лише частиною повноважень військових адміністрацій і спрямовані на забезпечення ефективного функціонування державного апарату в умовах воєнного стану [100, с. 175].

По-друге, районні та обласні військові адміністрації на територіях свого функціонування виконують повноваження, що притаманні місцевим державним адміністраціям.

По-третє, у разі, якщо сесія районної чи обласної ради не була скликана у строки, визначені Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", відповідні районні та обласні військові адміністрації набувають додаткових повноважень.

По-четверте, військові адміністрації населених пунктів, окрім компетенції, пов'язаної із впровадженням заходів правового режиму воєнного стану, мають власні, притаманні лише їм повноваження. Зокрема, згідно з частиною другою статті 15 Закону № 389-VIII, до таких повноважень належить:

- забезпечення раціонального використання природних, трудових і фінансових ресурсів;
- розміщення на договірних засадах замовлень на виконання робіт, виробництво продукції чи надання послуг, необхідних для територіальної громади, на підприємствах, установах і організаціях;
- розробка, затвердження та внесення змін до місцевого бюджету, а також забезпечення його виконання;



- встановлення тарифів на побутові, комунальні (за винятком тих, що регулюються національною комісією у сферах енергетики та комунальних послуг), транспортні та інші послуги у порядку і межах, визначених чинним законодавством.

У населених пунктах, де тривають бойові дії, обов'язки щодо впровадження і реалізації заходів правового режиму воєнного стану покладаються на військове командування та, за наявності, військові адміністрації (ч. 2 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану»).

Військові адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, законами «Про оборону України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про критичну інфраструктуру», Законом № 389-VIII та іншими нормативно-правовими актами. Реалізація їх повноважень відбувається у порядку, визначеному для відповідних місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, з урахуванням особливостей, передбачених цим законом.

Варто підкреслити, що така багатоманітність повноважень військових адміністрацій орієнтована, передусім, не на управління окремими сферами суспільних відносин, як це має місце в умовах мирного часу, а на забезпечення повної реалізації правового режиму воєнного стану у всіх аспектах життєдіяльності суспільства та публічного управління.

Функціонально-управлінське навантаження військових адміністрацій характеризується специфічністю, оскільки передбачає реалізацію конкретних владних дій у межах загального напрямку державно-владної діяльності. Чинне законодавство встановлює чітке розмежування обсягу адміністративних повноважень військових адміністрацій залежно від територіальних меж їхньої компетенції. Зокрема, це стосується повноважень військових адміністрацій населених пунктів, а також районних та обласних військових адміністрацій.

Компетенція військових адміністрацій охоплює різноманітні сфери, функціонування яких в умовах правового режиму воєнного стану набуває

особливої важливості. У зв'язку з цим військові адміністрації отримують широкий спектр повноважень, що забезпечують реалізацію передбачених законом заходів воєнного стану.

Таким чином, ключовою особливістю функціонування системи суб'єктів публічного адміністрування в умовах війни на муніципальному рівні є включення до цієї системи тимчасово утворених органів, які наділяються винятковими повноваженнями. Головною метою діяльності таких суб'єктів залишається задоволення муніципальних інтересів відповідної територіальної громади.

## ВИСНОВКИ

У результаті здійсненого дослідження зроблено такі Висновки:

Встановлено, що у специфічних умовах особливого стану – стану війни відбувається трансформація функціонального спрямування діяльності, завдань, повноважень, а також кола прав та обов'язків суб'єктів публічної влади. Ця трансформація має підґрунтя в нормативно-правових актах, що регулюють особливий порядок їх діяльності.

Встановлено, що сутність публічного управління в умовах війни як адміністративно-правової категорії має прояв у специфіці реалізації завдань та функцій державної влади та місцевого самоврядування з урахуванням надзвичайних обставин, а саме стану війни. Відтак публічне управління є інструментом забезпечення обороноздатності, громадської безпеки, захисту прав громадян і стабільності функціонування інститутів державної влади.

На основі аналізу Конституції України та інших нормативно-правових актів визначено ключові завдання суб'єктів публічного управління в умовах війни: захист державного суверенітету, територіальної цілісності та конституційного ладу; забезпечення дотримання конституції та законів України, правопорядку, безпеки та нормалізації життєдіяльності населення; захист від зовнішніх і внутрішніх загроз, включаючи диверсійні прояви та терористичні акти; недопущення гуманітарної катастрофи та підтримка функціонування критичної інфраструктури; виконання бюджетних зобов'язань та забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування; реалізація повноважень, делегованих державою та відповідними радами.

Констатовано, що на прифронтових та деокупованих територіях України, а також у зонах активних бойових дій, основні завдання публічної адміністрації спрямовані на досягнення і закріплення успіхів воєнних операцій та їхніх результатів. Одночасно пріоритетним є відновлення функціонування органів публічної влади, забезпечення населення базовими життєвими потребами, включаючи харчування та медичну допомогу, а також реконструкцію пошкодженої чи знищеної інфраструктури. Особливу увагу

приділено допомозі гуманітарним місіям, розв'язанню проблеми неконтрольованого обігу вогнепальної зброї серед населення та сприянню заходам із розмінування.

Виокремлено дві групи законодавчих актів, які визначають основи правосуб'єктності суб'єктів публічного управління в умовах війни: а) нормативно-правові акти, що встановлюють загальні організаційно-стратегічні та правові заходи: Закони України «Про Національну безпеку України» та «Про оборону України»; б) акти, які регламентують організаційно-тактичні та правові заходи: Закони України «Про основи національного спротиву» та «Про правовий режим воєнного стану».

Класифіковано суб'єктів публічного управління в умовах війни в залежності від рівня управлінського впливу на : 1) суб'єктів публічного управління загальнодержавного рівня; 2) суб'єктів публічного управління місцевого (муніципального) рівня.

До суб'єктів загальнодержавного рівня публічного управління в умовах війни віднесено органи, які забезпечують формування, реалізацію та координацію державної політики в галузі оборони, безпеки та захисту національних інтересів на вищому та центральному та державному рівнях, а саме: Президента України; Кабінет Міністрів України; Генеральний штаб Збройних Сил України; Раду національної безпеки і оборони України; Міністерство оборони України; Національну гвардію України; Службу безпеки України; Державну прикордонну службу України; Міністерство внутрішніх справ України (МВС) – координує діяльність правоохоронних органів та забезпечує громадський порядок у межах реалізації заходів з оборони держави; Центральний орган виконавчої влади у сфері оборонно-промислового комплексу – забезпечує виробництво озброєння, військової техніки, підтримання оборонних спроможностей держави.

До суб'єктів місцевого рівня віднесено: місцеві органи виконавчої влади – місцеві державні адміністрації та територіальні органи центрального органу виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; інші суб'єкти,

яких наділено різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями – військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації.

Встановлено, що станом на сьогодні в Україні функціонує значна кількість суб'єктів, які, хоча й мають різний правовий статус, тісно взаємодіють між собою у процесі виконання завдань, спрямованих на забезпечення публічного управління в умовах війни. Кожен із цих суб'єктів відіграє специфічну юридичну роль у створенні та підтримці умов функціонування правового режиму воєнного стану.

Виділено такі категорії суб'єктів публічного управління в умовах війни: а) суб'єкти нормативно-правового забезпечення правового режиму воєнного стану: Верховна Рада України, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, профільні комітети Верховної Ради. б) суб'єкти організаційного забезпечення функціонування державного апарату: Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади, підпорядковані йому; в) допоміжні суб'єкти забезпечення воєнного стану: правоохоронні органи, органи місцевого самоврядування; г) суб'єкти безпосереднього забезпечення правового режиму воєнного стану: військові адміністрації та військове командування, для яких виконання завдань у межах воєнного стану є основною функцією.

З'ясовано, що навіть в умовах воєнного стану система розподілу повноважень між органами законодавчої, виконавчої та судової влади зберігається відповідно до Конституції України. Президент України, як Глава держави і Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України, реалізує розширені повноваження у сфері військового управління, які охоплюють широкий спектр питань національної безпеки та оборони. Проте чинне законодавство врегульовує ці повноваження частково, що створює необхідність подальшого вдосконалення адміністративно-правового регулювання у цій сфері. Водночас Закон України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає можливість тимчасового розширення системи

органів публічного управління шляхом створення нових суб'єктів владних повноважень.

Констатовано, що особливістю військових адміністрацій є їхня здатність забезпечувати як умови функціонування правового режиму воєнного стану, так і реалізацію його заходів, передбачених Законом України «Про правовий режим воєнного стану». Ця унікальна характеристика свідчить про зосередження в правовому статусі військових адміністрацій усієї повноти публічної влади в межах територій, де введено воєнний стан.

Встановлено, що специфіка адміністративно-правового військових адміністрацій полягає в поєднанні функцій місцевих державних адміністрацій із додатковими повноваженнями охоронного характеру, що є притаманними силовим структурам. Це забезпечує більш комплексний підхід до вирішення безпекових та адміністративних завдань у регіонах, що зазнали впливу військових дій.

Акцентовано увагу, на тому що органи військово-цивільного адміністрування характеризуються унікальною організаційною структурою, яка інтегрує елементи державного управління і військової організації. Це дозволяє їм ефективно реагувати на виклики, пов'язані з забезпеченням громадської безпеки, управлінням кризовими ситуаціями та координацією заходів щодо нормалізації умов життя на постраждалих територіях.

З'ясовано, що до компетенції утворених військових адміністрацій входить введення та реалізація заходів правового режиму воєнного стану спільно з військовим командуванням, як самостійно, так і за участю органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Також, вони здійснюють повноваження місцевих державних адміністрацій на відповідних територіях, що триває до моменту припинення або скасування воєнного стану.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>. (дата звернення: 01.11.2024 р.)
2. Про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні»: Закон України від 22.05.2022 р. № 2263-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2263-20#Text>. (дата звернення: 01.11.2024 р.)
3. Про продовження строку дії воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 14.03.2022 р. № 133/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/133/2022#Text> (дата звернення: 01.11.2024 р.)
4. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>. (дата звернення: 01.11.2024 р.)
5. Молошна О.Л. Особливості формування державно-службових відносин в умовах становлення системи публічного адміністрування в Україні. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Moloshna,%20Bashtannyk.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Moloshna,%20Bashtannyk.pdf). (дата звернення: 01.11.2024 р.)
6. Противники мобілізації вимагають “стан війни”. Що це і чим відрізняється від воєнного стану (укр.). BBC News | Україна. 15 січня 2024. Процитовано 15 січня 2024. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/articles/crgjj896gq7o> (дата звернення: 01.11.2024 р.)
7. Чечотка В.Д. Особливості функціонування публічного управління в Україні в умовах війни. *Теорія та історія публічного управління*. Том 34 (73) № 5. С. 7-12. DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2663-6468/2023.5/02> (дата звернення: 01.11.2024 р.)

8. Борщевський В.В., Василиця О.Б., Матвеев Є.Е. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. *Держава та регіони*. 2022. № 2 (76). С. 30-35.
9. Гошовська О.В., Тревого О.І. *Механізми публічного управління для відновлення військової економіки*. 2022. Випуск 38. С. 1-10.
10. Обушна Н. І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. Львів, 2015. Вип. 44(1). С. 53–63.
11. Дегтяр, О.А. Дегтяр, Х.І. Калашнікова, М.К. Гнатенко. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.
12. Бінько І. Публічне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять. Київ: Вісник АПСВТ, 2020. № 3-4. С. 41-47.
13. Дурман О.Л., Зуй В.В. Порівняльний аналіз термінів «Публічне управління» і «Менеджмент». *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2019. №1. URL: [http://el-zbirn-du.at.ua/2019\\_1/6.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2019_1/6.pdf) (дата звернення: 01.11.2024 р.)
14. Публічне управління та адміністрування : навчальний посібник / А.О. Дегтяр, О.А. Дегтяр, Х.І. Калашнікова, М.К. Гнатенко. Харків : НАУ «ХАІ», 2021. 128 с.
15. Решота О. Решота В. Основні концепції реформування державного управління США та Європейського Союзу. Демократичне врядування. 2010. Вип. 6. 10 с. URL: [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik6/fail/Reshota.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik6/fail/Reshota.pdf) (дата звернення: 01.11.2024 р.)
16. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін. ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юстиніан, 2007. 288 с.
17. Коліушко І., Сорока С., Тимошук В., Терличка В. Реформа публічної адміністрації. Центр політико-правових реформ. URL:



[https://rpr.org.ua/wpcontent/uploads/2018/10/7\\_REFORMAPUBLIChNOJi-ADMINISTRATsIji.pdf](https://rpr.org.ua/wpcontent/uploads/2018/10/7_REFORMAPUBLIChNOJi-ADMINISTRATsIji.pdf) (дата звернення: 01.11.2024 р.)

18. Про утворення військових адміністрацій. Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 68/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405> (дата звернення: 01.11.2024 р.)

19. Дяченко С. Як нам відбудувати Україну. Успішні світові кейси повоєнного відновлення. Укрінформ. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubriceconomy/3493522-ak-nam-vidbuduvati-ukrainuuspisni-svitovi-kejsipovoennogo-vidnovlenna.html>. (дата звернення: 01.11.2024 р.)

20. Бінько І. Публічне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять. Київ: Вісник АПСВТ, 2020. № 3-4. С. 41-47.

21. Кузьменко Д.О. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил: дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Дніпро, 2020. 185 с.

22. Конституція України. Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254-vp> (дата звернення: 01.11.2024 р.)

23. Про військово-цивільні адміністрації. Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141- VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення: 01.11.2024 р.)

24. Про службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992 № 2229- XII. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> (дата звернення: 01.11.2024 р.)

25. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення: 15.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 01.11.2024 р.)

26. Дурман О.Л., Зуй В.В. Порівняльний аналіз термінів «Публічне управління» і «Менеджмент». *Теорія та практика державного управління і*

*місцевого самоврядування*. 2019. №1. URL: [http://el-zbirn-du.at.ua/2019\\_1/6.pdf](http://el-zbirn-du.at.ua/2019_1/6.pdf)  
(дата звернення: 01.11.2024 р.)

27. Зіборєва О.Б. Поняття та ознаки публічного адміністрування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія Право. 2021. № 64. С. 220–223.

28. Сергієнко М.Г., Болбас О.М. Воєнна організація держави та захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз.

29. Задихайло О.А. Співвідношення понять "державне управління", "публічне управління" та "публічне адміністрування в категоріальному апараті адміністративного права. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди "ПРАВО"*. 2020. №31. С. 43-48.

30. Біла-Тіунова Л.Р. Питання адміністративного права: навчально-методичний посібник. 2021. 46 с.

31. Кузьменко, Д.О. Повноваження військово-цивільних адміністрацій, як одного із органів публічного адміністрування в зоні проведення АТО в Україні. *Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи*: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 9-10 березня 2018 р. С.78-80.

32. Кузніченко С.О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану : моногр. Харків, 2014. 232 с.

33. Галуцько В., Стеценко С., Берлач А., Буханевич О., Ситников О. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила2. Київ: «Видавництво Людмила», 2023. 704 с.

34. Саганюк Ф.В., Фролов В.С., Павленко В.І. та ін. Сектор безпеки і оборони України: стратегічне керівництво та військове управління: монографія / За ред. д-ра військ. наук, проф. І.С. Руснака. К.: ЦЗ МО та ГШ ЗС України, 2018. 230 с.

35. Державне управління : Словн.-довід. / за заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. К. : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с. С. 63-64.
36. Бандурка О. М. Управлінська компетентність як професійно значуща якість особистості офіцерів поліції та її формування в умовах воєнного стану : дис. Особистість, суспільство, війна: тези доп. учасників міжнар. психолог. форуму (м. Харків, Україна, 26 квіт. 2024 р.). Харків: ХНУВС, 2024. С. 24-28, 2024.
37. Рой О.В. Військові адміністрації як суб'єкти владних повноважень. Аналітично-порівняльне правознавство. 2024. DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.01.78> (дата звернення: 01.11.2024 р.)
38. В. В. Плекан Особливості публічного адміністрування на територіях, які розташовані в районах проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні). DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.2.30> (дата звернення: 01.11.2024 р.)
39. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 р. № 841 і від 29 липня 2022 р. № 854. (дата звернення: 01.11.2024 р.)
40. Постанова Кабінету Міністрів України від 7 березня 2023 р. № 209. Верховна Рада України. 2023. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/209-2023-%D0%BF#Text2> (дата звернення: 01.11.2024 р.)
41. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Луганській області. Указ Президента України від 3 вересня 2022 р. № 665. 2022. <https://www.president.gov.ua/documents/6652022-44137> (дата звернення: 01.11.2024 р.)
42. В.М. Нагаєв Публічне адміністрування: електронний навчальний посібник. Х.: ХНАУ, 2018. 278 с. с.7-8 URL: [http://dspace.knau.kharkov.ua/jspui/bitstream/123456789/1076/1/ЕЛЕКТР.\\_ПОСИБ.\\_ПУБЛ.\\_АДМ.\\_2018\\_.PDF](http://dspace.knau.kharkov.ua/jspui/bitstream/123456789/1076/1/ЕЛЕКТР._ПОСИБ._ПУБЛ._АДМ._2018_.PDF). (дата звернення: 01.11.2024 р.)

43. Міхровська М.С. Адміністративне право: від державного управління до людиноцентризму. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 2. С. 240-244.
44. Юровська В.В. Людиноцентристська концепція адміністративно-правової доктрини права як ідеологічна передумова перегляду змісту методів адміністративного права. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 6/3. С. 82–89.
45. Борщевський В. В., Василиця О. Б., Матвеев Є. Е. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. *Держава та регіони*. Серія: Публічне управління і адміністрування. 2022. № 2(76). С. 30–35.
46. Ярмистий М. Місцеві органи влади в умовах воєнного стану: повноваження та співпраця військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування. *Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування*. 2022. URL: <http://bukvisnyk.cv.ua/misceve-samovryaduvannya/2059/> (дата звернення: 01.11.2024 р.)
47. Миколук А. В. Публічне управління в умовах військового стану: питання ефективності. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2022. Вип. 29. С. 45–48.
48. Куйбіда В. С., Куйбіда С. В., Теличко В. С. Модернізація публічного управління в умовах війни і першочергові його завдання. URL: <https://reicst.com.ua/asp/article/view/monograph-02-2022-03-04/monograph-02-2022-03-04> (дата звернення: 01.11.2024 р.)
49. Молошна О.Л. Особливості формування державно-службових відносин в умовах становлення системи публічного адміністрування в Україні. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02\(2\)/Moloshna,%20Bashtannyk.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-02(2)/Moloshna,%20Bashtannyk.pdf). (дата звернення: 01.11.2024 р.)
50. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.

51. Public administration under modern conditions: concept, features, challenges: Collective monograph. Riga: Izdevniecība «Baltija Publishing», 2020. 268 p.
52. Кузніченко С.О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану: монографія. Одеса: ОДУВС, 2014. 232 с.
53. Дулгер В.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. URL: [http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2018/4/part\\_2/10.pdf](http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2018/4/part_2/10.pdf) (дата звернення: 01.11.2024 р.)
54. Шевченко В.Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій : дис... к. ю. н.: 12.00.07. Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2019. 215 с. URL: [https://oduvs.edu.ua/wpcontent/uploads/2016/06/Disertatsiya\\_Shevchenko\\_V.J.-1.pdf](https://oduvs.edu.ua/wpcontent/uploads/2016/06/Disertatsiya_Shevchenko_V.J.-1.pdf) (дата звернення: 01.11.2024 р.)
55. Про судоустрій і статус суддів: Закону України від 02 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 01.11.2024 р.)
56. Таран Є.І. Співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування» та «публічне управління» у трансформаційних процесах України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. № 2. Т. 31 (70). С. 33-37. С. 5.
57. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 № 1932-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1932-12> (дата звернення: 01.11.2024 р.)
58. Панова О.О. Правове регулювання підтримання публічної безпеки та порядку. *Sciences of Europe*. 2017. Vol. 3. № 12 (12). Р.11–16.
59. Основи публічного управління та адміністрування: навчально-методичний посібник для вивчення дисципліни здобувачами першого (бакалаврського) рівня вищої освіти денної та заочної форм навчання,

спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» / Держ. біотехн. ун-т ; авт.-уклад. О.О. Гуторова. Харків, 2024. 215 с.

60. Колпаков В., Мацелик Т. Предмет адміністративного права: оновлення парадигми. *Право України*. 2010. № 8. С. 110-115.

61. Миколенко О.І. Поняття «державне управління» і «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Правова держава*. 2018. № 30. С. 101-107. С. 103 doi: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2018.30.132859> (дата звернення: 01.11.2024 р.)

62. Колесникова К.О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 3(42). 8 с. С. 3 URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-3/index.html>. (дата звернення: 01.11.2024 р.)

63. Маслова Я.І. Суб'єкти публічного адміністрування: муніципальний рівень. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-2/78> (дата звернення: 01.11.2024 р.)

64. Сівков С.В. Публічне адміністрування соціальної сфери Міністерством соціальної політики України. *Право і суспільство*. 2012. № 4. С. 129–133.

65. Яковлєв І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : автореф. ...канд. юридичних наук. Одеса, 2016. 20с. URL:[http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/5318/Diss\\_Yakovlev.pdf?sequence=5&isAllowed=y](http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/5318/Diss_Yakovlev.pdf?sequence=5&isAllowed=y) (дата звернення: 01.11.2024 р.)

66. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.

67. Великий тлумачний словник сучасної української мови: 250 000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ. Ірпінь: Перун, 2005. VIII. 1728 с. URL: <http://irbis-nbuv.gov.ua/ulib/item/UKR0000989>.

68. Харченко, Т. О. Становлення місцевих органів виконавчої влади і самоврядування в Українській Державі (квітень-грудень 1918 року): автореф. 195 дис. ... канд. іст. наук: 07.00.01. Полтава: ПДПУ, 2001. 19 с.

69. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство»): від 09.07.1998, №12 // Офіційний вісник України. 1998. № 32. Ст.180.

70. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення: 01.11.2024 р.)

71. Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07.2021 № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (дата звернення: 01.11.2024 р.)

72. Терлецький А.В. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2023 № 64. С. 62-65.

73. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 № 638-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text> (дата звернення: 01.11.2024 р.)

74. Про військово-цивільні адміністрації. Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141- VIII (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення: 01.11.2024 р.)

75. Жукова Є.О. Публічне адміністрування та державне управління: особливості співвідношення. Аналітично-порівняльне правознавство. 2022. № 2. С. 137-140.

76. Про Збройні Сили України : Закон України від 16.12.1991 № 1934-XII. URL: (дата звернення: 01.11.2024 р.) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text> (дата звернення: 01.11.2024 р.)

77. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (дата звернення: 01.11.2024 р.)

78. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 21.10.1993 № 3543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12/card5#Links> (дата звернення: 01.11.2024 р.)

79. Братель С.Г. Національна поліція як суб'єкт забезпечення Національної безпеки. Південноукраїнський правничий часопис. 2023. № 1. С. 267-270.

80. Мельник Ю.В. Характеристика нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади як вираження форми методу правового регулювання // Науковий потенціал світу '2004: Матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції (1-15 листопада 2004 р.). Дніпропетровськ, 2004. Т. 48 С. 50-53.

81. Кабінет Міністрів України : Закон України від від 27.02.2014 № 794-VII. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення: 01.11.2024 р.)

82. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник. Київ: Ваіте, 2014. 376 с. С. 41

83. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко та ін. Вид-во Юрінком Інтер, 2013. 864 с. С. 720.

84. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. Публічне адміністрування в Україні: навчальний посібник. Харків: Магістр, 2011. 306 с. С. 159-163.

85. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. 624 с. С. 223-227.

86. Про місцеве самоврядування в Україн: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.11.2024 р.)

87. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юридичних наук. Одеса, 2016. 224 с.



URL:[http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/5318/Diss\\_Yakovlev.pdf?sequence=5&isAllowed=y](http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/5318/Diss_Yakovlev.pdf?sequence=5&isAllowed=y) (дата звернення: 01.11.2024 р.)

88. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с. С. 204.

89. Мельник Р. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

90. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 4-е вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с. С. 206.

91. 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.

92. Крупчан О.Д. Організація виконавчої влади в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2012. 497 с.

93. Про столицю України – місто-герой Київ: Законом України від 15 січня 1999 року № 401-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14#Text>

94. Юровська В.В. Метод адміністративного права: теоретико-правовий аналіз. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 188-192.

95. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко та ін. Вид-во «Юрінком Інтер», 2013. 864 с.

96. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерещ (відп. ред.). К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.

97. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723–ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 52. Ст. 490 (втратив чинність).

98. Юридична енциклопедія : у 6 т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: Укр. енцикл. ім. М.П. Бажана, 2001. Т. 3. 792 с.
99. Андрійко О.Ф., Нагребельний В.П., Дерещ В.А., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С., Тимощук В.П. Теоретико-прикладні аспекти розвитку адміністративного права та державного управління в Україні. *Правова держава*. 2014. № 25. С. 182–203.
100. Юр'єв В. Система суб'єктів забезпечення режиму воєнного стану в державі та місце і особливості у ній військових державних адміністрацій. Вісник Кримінологічної асоціації України, 31(1), 852–859.  
<https://doi.org/10.32631/vca.2024.1.78>