МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ

Кафедра конституційного права

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

На тему:

«ОРГАНІЗАЦІЯ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ В УМОВАХ РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ»

Виконала: здобувачка 2 курсу
Рівень магістр
Галузь знань 28 «Публічне управління та адміністрування»,
спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»
Аль-Зубейді Рагед Самір

Керівник: доцент кафедри
конституційного права, к.ю.н.
Терлецький Дмитро Сергійович

Рецензент: доцент кафедри
конституційного права, к.ю.н.
Батан Юрій Дмитрович

Одеса – 2025

АНОТАЦІЯ

на магістерську роботу Аль-Зубейді Рагед Самір
на тему «Організація виконавчої влади на місцевому рівні в Україні в умовах режиму воєнного стану»

Магістерський дослідницький проект на здобуття кваліфікаційного ступеня магістр за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2025.

Магістерське дослідження присвячено теоретико-правовому та організаційно-практичному аналізу організації виконавчої влади на місцевому рівні в Україні в умовах правового режиму воєнного стану, із зосередженням уваги на правовому статусі, структурі, компетенції та особливостях функціонування місцевих державних адміністрацій і військових адміністрацій. Робота складається зі вступу, трьох розділів, шести підрозділів, висновків і списку використаних джерел.

Магістерська кваліфікаційна робота обґрунтовує актуальність дослідження з огляду на трансформацію системи публічного управління в умовах повномасштабної збройної агресії проти України, коли саме місцевий рівень виконавчої влади стає ключовою ланкою забезпечення життєдіяльності територіальних громад, організації оборони, підтримання правопорядку, функціонування цивільного захисту та реалізації гуманітарних заходів. Особливу увагу приділено ролі місцевих державних адміністрацій та створених на їх основі військових адміністрацій як центрів кризового управління, які діють у режимі підвищеної відповідальності та необхідності оперативного ухвалення юридично виважених рішень.

Об’єктом дослідження виступають суспільні відносини, що складаються у сфері організації та здійснення публічної влади суб’єктами владних повноважень. Предметом дослідження є організація виконавчої влади на місцевому рівні в Україні в умовах дії правового режиму воєнного стану,

включаючи нормативно-правові засади функціонування місцевих державних адміністрацій і військових адміністрацій, їх компетенцію, взаємодію з органами місцевого самоврядування, силами безпеки й оборони та операторами критичної інфраструктури.

Метою магістерської роботи є аналіз наявних теоретичних підходів і чинного правового регулювання організації виконавчої влади на місцевому рівні в Україні в умовах воєнного стану, а також виявлення основних проблем і розроблення практично орієнтованих пропозицій щодо підвищення ефективності та адаптивності місцевої виконавчої влади. Для досягнення мети послідовно:

- розкрито поняття, природу та основні властивості виконавчої влади в Україні;
- проаналізовано систему виконавчої влади в умовах напівпрезидентської республіки;
- надано загальну характеристику системи органів виконавчої влади з акцентом на місцевому рівні;
- з’ясовано сутність, правову природу та ознаки військових адміністрацій;
- досліджено порядок утворення, підстави діяльності та компетенцію військових адміністрацій;
- виявлено ключові виклики організації виконавчої влади на місцях під час воєнного стану та запропоновано шляхи підвищення її ефективності й стійкості.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у комплексному теоретико-правовому осмисленні організації виконавчої влади на місцевому рівні в умовах воєнного стану, у розкритті дуалістичного характеру компетенції військових адміністрацій (поєднання «звичайних» управлінських повноважень і спеціальних режимних функцій), а також у конкретизації їх статусу як тимчасових суб’єктів публічної адміністрації особливого правового режиму. У роботі обґрунтовано доцільність функціонального, а не лише

формально-галузевого розмежування повноважень між центральним, регіональним і місцевим рівнем виконавчої влади, а також сформульовано підходи до поєднання вимог національної безпеки та принципів децентралізації.

Практичне значення роботи полягає в запропонованих рекомендаціях щодо: удосконалення нормативного регулювання правового статусу, компетенції та фінансування військових адміністрацій; запровадження механізмів спільного планування на рівні територіальних громад (формат «єдиного плану дій громади»); інституціоналізації постійно діючих координаційних штабів за участю органів виконавчої влади, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, операторів критичної інфраструктури та силових структур; переорієнтації кадрової політики на управління людським потенціалом; посилення фінансової спроможності громад та підвищення довіри населення через прозорість, підзвітність і розширення участі громадян.

Результати дослідження можуть бути використані в нормотворчій діяльності при вдосконаленні законодавства про правовий режим воєнного стану, місцеві державні адміністрації та військові адміністрації, у практиці органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, а також у навчальному процесі при викладанні дисциплін з конституційного й адміністративного права, публічного управління та безпекових студій.

Ключові слова: виконавча влада; публічне управління; воєнний стан; військові адміністрації; місцеві державні адміністрації; територіальні громади; децентралізація; компетенція; кризове управління; фінансова спроможність.

SUMMARY

for the master's thesis of Al-Zubeidi Rahed Samir

on the topic: «Organization of Executive Power at the Local Level in Ukraine under the Martial Law Regime»

Master's research project for obtaining the Master's degree in specialty 281 "Public Management and Administration". – National University "Odesa Law Academy", Odesa, 2025.

The master's research is devoted to a theoretical and legal as well as organizational and practical analysis of the organization of executive power at the local level in Ukraine under the legal regime of martial law, with particular focus on the legal status, structure, competence and specific features of the functioning of local state administrations and military administrations. The thesis consists of an introduction, three chapters, six subsections, conclusions and a list of references.

The master's qualification thesis substantiates the relevance of the research in view of the transformation of the system of public administration under the conditions of the full-scale armed aggression against Ukraine, when the local level of executive power becomes a key link in ensuring the functioning of territorial communities, organizing defense, maintaining law and order, operating civil protection and implementing humanitarian measures. Particular attention is paid to the role of local state administrations and the military administrations established on their basis as centers of crisis management, operating in a mode of heightened responsibility and the need for prompt adoption of legally well-balanced decisions.

The object of the research is the social relations arising in the sphere of organization and exercise of public authority by entities vested with public powers. The subject of the research is the organization of executive power at the local level in Ukraine under the legal regime of martial law, including the regulatory and legal foundations of the functioning of local state administrations and military administrations, their competence, and their interaction with local self-government bodies, security and defense forces, and operators of critical infrastructure.

The purpose of the master's thesis is to analyze the existing theoretical approaches and current legal regulation of the organization of executive power at the local level in Ukraine under martial law, as well as to identify the main problems and develop practice-oriented proposals for enhancing the effectiveness and adaptability of local executive power. To achieve this purpose, the thesis consistently:

- reveals the concept, nature and main properties of executive power in Ukraine;
- analyzes the system of executive power in the context of a semi-presidential republic;
- provides a general description of the system of executive bodies with an emphasis on the local level;
- clarifies the essence, legal nature and characteristics of military administrations;
- examines the procedure for establishment, grounds for activity and competence of military administrations;
- identifies the key challenges of organizing executive power at the local level during martial law and proposes ways to increase its effectiveness and resilience.

The scientific novelty of the results obtained lies in a comprehensive theoretical and legal understanding of the organization of executive power at the local level under martial law, in revealing the dual nature of the competence of military administrations (combination of "ordinary" managerial powers and special regime functions), as well as in specifying their status as temporary subjects of public administration under a special legal regime. The thesis substantiates the expediency of a functional, rather than purely sectoral, distribution of powers between the central, regional and local levels of executive power, and formulates approaches to reconciling the requirements of national security with the principles of decentralization.

The practical significance of the thesis lies in the recommendations proposed regarding: improving the regulatory framework governing the legal status, competence and financing of military administrations; introducing mechanisms of joint planning at the level of territorial communities (in the format of a “single community action plan”); institutionalizing permanent coordination headquarters involving executive authorities, military administrations, local self-government bodies, operators of critical infrastructure and security agencies; reorienting personnel policy towards human resource management; strengthening the financial capacity of communities and enhancing public trust through transparency, accountability and broader citizen participation.

The research results may be used in law-making activities to improve legislation on the legal regime of martial law, local state administrations and military administrations, in the practice of executive bodies and local self-government, as well as in the educational process when teaching courses in constitutional and administrative law, public administration and security studies.

Keywords: executive power; public administration; martial law; military administrations; local state administrations; territorial communities; decentralization; competence; crisis management; financial capacity.

ЗМІСТ

ВСТУП..... 9

РОЗДІЛ І. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ..... 12

1.1. Поняття, природа і властивості виконавчої влади..... 12

1.2. Система виконавчої влади за умов напівпрезидентської республіки...... 21

1.3. Система органів виконавчої влади в Україні: загальна характеристика..... 27

РОЗДІЛ ІІ. ВІЙСЬКОВІ АДМІНІСТРАЦІЇ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ..... 38

2.1. Поняття та ознаки військових адміністрацій..... 38

2.2. Порядок та підстави утворення військових адміністрацій... 44

2.3. Компетенція військових адміністрацій..... 51

РОЗДІЛ ІІІ. ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ В ОРГАНІЗАЦІЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ В УМОВАХ РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ..... 61

ВИСНОВКИ..... 79

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... 84

ВСТУП

Виконавча влада є однією з ключових гілок державної влади, що забезпечує реалізацію законів і практичне втілення державної політики. Її ефективне функціонування на різних рівнях управління є необхідною умовою стабільності та розвитку держави. Дослідження організації виконавчої влади дає змогу глибше зрозуміти механізми державного управління та їх взаємодію в сучасних умовах.

Актуальність теми зумовлена тим, що українська державність розвивається в умовах повномасштабної війни, яка докорінно змінює систему публічного управління та підвищує вимоги до ефективності й стійкості виконавчої влади. Особливого значення набуває місцевий рівень, де забезпечується життєдіяльність громад, надання базових послуг, організація оборони, правопорядку, цивільного захисту та гуманітарної підтримки. У цих умовах місцеві державні адміністрації та створені на їх основі військові адміністрації виступають ключовими центрами кризового управління, що потребує швидкого й юридично виваженого ухвалення рішень, налагодженої взаємодії з центральними органами, силами безпеки й оборони та операторами критичної інфраструктури. Тому дослідження організації виконавчої влади на місцях у режимі воєнного стану є необхідним для виявлення системних проблем та розроблення практичних пропозицій щодо удосконалення структур, процедур і інструментів управління.

Теоретичну основу роботи становлять наукові праці українських і зарубіжних дослідників у галузі конституційного та адміністративного права, державного управління, політики таких як: В.Б. Авер’янов, М.В. Афанасьєва, Д.О. Артемчук, Ю.Д. Батан, Ю.П. Битяк, І.В. Процюк, Є.О. Романенко, В.Я. Томахів, В.М. Шаповал та інші.

Нормативну базу становлять Конституція України, закони України «Про місцеві державні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану», «Про військові адміністрації», «Про основи національного спротиву» а також укази

Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, інші нормативно-правові акти, що регулюють організацію виконавчої влади та діяльність її органів у надзвичайних умовах.

Об'єктом магістерської роботи є суспільні відносини, що складаються у сфері організації та здійснення публічної влади суб'єктами владних повноважень.

Предметом дослідження є організація виконавчої влади на місцевому рівні в Україні в умовах режиму воєнного стану.

Метою магістерської роботи є аналіз наявних теоретичних позицій та чинного правового регулювання організації виконавчої влади на місцевому рівні в Україні в умовах режиму воєнного стану.

Для досягнення поставленої мети передбачено виконання таких завдань:

1. Розкрити поняття, природу та основні властивості виконавчої влади в Україні.
2. Проаналізувати систему виконавчої влади в умовах напівпрезидентської республіки.
3. Надати загальну характеристику системи органів виконавчої влади в Україні.
4. Визначити сутність, правову природу та основні ознаки військових адміністрацій.
5. Дослідити порядок утворення, підстави діяльності та компетенцію військових адміністрацій.
6. Виявити основні виклики й проблеми у функціонуванні місцевих органів виконавчої влади під час воєнного стану і запропонувати шляхи підвищення ефективності та адаптивності місцевої виконавчої влади в сучасних умовах.

У процесі написання кваліфікаційної роботи було застосовано комплекс методів наукового дослідження, що дозволило забезпечити цілісність і системність аналізу обраної теми. Методологічна база дослідження охоплює як загальнонаукові, так і спеціальні юридичні методи, що сприяли глибокому

вивченню організації виконавчої влади у сучасних умовах. Використання системного підходу дало змогу розглянути виконавчу владу як багаторівневу структуру, визначити її місце в механізмі державної влади України, а також простежити особливості функціонування в умовах напівпрезидентської республіки. Застосування формально-логічного методу дозволило здійснити аналіз термінології, визначень та основних понять, пов'язаних із діяльністю військових адміністрацій. Крім того, за допомогою структурно-функціонального методу було розглянуто компетенцію військових адміністрацій, їх взаємодію з іншими суб’єктами публічної влади та визначено шляхи підвищення ефективності їх діяльності в умовах воєнного стану.

Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, шести підрозділів, висновків і списку використаних джерел.

РОЗДІЛ І. КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

1.1. Поняття, природа і властивості виконавчої влади

Згідно з частиною 1 статті 6 Конституції України, державна влада функціонує на принципі поділу на законодавчу, виконавчу та судову гілки [1]. Цей поділ є одним із наріжних принципів правової держави, оскільки саме він створює систему «стримувань і противаг», що забезпечує ефективний контроль за діяльністю органів публічної влади. У межах правової держави поділ владних повноважень виступає необхідною організаційною основою, яка унеможливлює зосередження всієї влади в руках однієї особи, органу чи групи осіб та гарантує узгодженість функціонування державного механізму з вимогами верховенства права.

Історично поняття виконавчої влади формується в межах теорії поділу влади, започаткованої Дж. Локком і розвиненої Ш. Монтеск'є. У цій концепції наголошується, що жодна гілка влади не може концентрувати всю повноту державних повноважень, оскільки це призводить до деспотизму. Виконавча влада має діяти незалежно, але водночас у межах, визначених законом, і перебувати під контролем парламенту та судової системи.

І. В. Процюк у своїй роботі «Поділ та єдність державної влади» пояснював, що поділ влади не слід розуміти як протистояння різних гілок влади [60, с. 73]. Це слід трактувати як наголошення на тому, що принцип поділу влади не передбачає боротьбу чи суперництво між різними гілками влади, а навпаки – їхню взаємодію на засадах рівноваги, взаємного контролю та співпраці. Його мета полягає не в тому, щоб ізолювати законодавчу, виконавчу та судову влади одна від одної, а щоб запобігти концентрації влади в одному центрі та забезпечити ефективне функціонування державного механізму. Кожна з гілок має власну сферу компетенції, але їхня діяльність

нерозривно пов’язана: законодавча встановлює правила, виконавча втілює їх у життя, а судова гарантує дотримання правових норм. Отже, поділ влади має розглядатися як форма збалансованої співпраці, у якій взаємне стримування і контроль виступають не засобом конфлікту, а механізмом підтримання правопорядку, стабільності й законності у державі.

Центром кваліфікаційної роботи є одна з перерахованих вище гілок влади, а саме – виконавча. Велика кількість визначень виконавчої влади в науці пояснюється насамперед складністю і багатовимірністю самого явища. Виконавча влада поєднує в собі правові, політичні, управлінські та соціальні елементи, тому кожен науковець акцентує увагу на різних її аспектах.

«Виконавча влада визначається з урахуванням її функціонального та організаційного проявів» [40, с. 411]. Тобто одні розглядають її як механізм реалізації законів, інші – як систему органів, що здійснюють державне управління. Крім того, зміни у політичному устрої, конституційні реформи, вплив європейських стандартів управління постійно трансформують зміст поняття виконавчої влади. Унаслідок цього воно не має єдиного універсального визначення, а виступає динамічною категорією, що відображає розвиток правової думки й еволюцію державного механізму.

Так Д. О. Артемчук вказує : «Виконавчу владу можна охарактеризувати як здатність та можливість держави в особі її органів нав’язувати свою волю об’єкту управління в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах шляхом застосування підзаконних нормативно-правових та правозастосовних актів» [18, с. 54]. У наведеному уривку виконавча влада представлена передусім як функціональний інструмент державного впливу, що ґрунтується на можливості примусу та правовому регулюванні. Такий підхід акцентує увагу на владному характері виконавчої діяльності, тобто на тому, що держава має реальні механізми впливу на суспільні процеси через систему підзаконних і правозастосовних актів. У цьому визначенні простежується розуміння виконавчої влади як активної сили, яка не просто забезпечує виконання законів, а формує управлінські рішення, здатні

безпосередньо змінювати соціальні, економічні та політичні відносини. Разом з тим таке трактування потребує певного уточнення: виконавча влада не лише «нав'язує» свою волю, а й має діяти в межах правових приписів і принципу верховенства права. Її вплив не повинен виходити за рамки закону, а механізм владного примусу має поєднуватися з функціями організації, координації та служіння суспільним інтересам.

Організаційний прояв поняття виконавчої влади розкриває її як упорядковану систему державних органів і посадових осіб, діяльність яких спрямована на практичне виконання законів, управління суспільними процесами та забезпечення функціонування державного механізму. У цьому значенні виконавча влада не є абстрактною категорією, а набуває конкретної форми через структуру державного апарату, що включає центральні та місцеві органи. Організаційний аспект дає змогу побачити виконавчу владу як чітку ієрархічну систему, у якій вищі органи визначають основні напрями державної політики, а нижчі – забезпечують її реалізацію на практичному рівні. Саме через структуру та взаємодію органів виконавчої влади проявляється її здатність забезпечувати цілісність державної політики та узгодженість управлінських рішень. Як слушно підкреслюють дослідники, у такому вимірі виконавча влада фактично виступає «каркасом» функціонування державного механізму на центральному й місцевому рівнях. У цьому контексті український науковець С. П. Кисіль, якого цитують автори сучасного навчального посібника з адміністративного права, зазначав, що «організаційний аспект виконавчої влади виявляється в усіх сферах суспільних відносин та зв'язків, на які впливає державне управління: економічній, політичній, соціальній, культурній, національній, охоронній тощо» [16, с. 36].

Як підкреслює В. М. Шаповал, «у своєму організаційному прояві виконавча влада – це система органів і посадових осіб, які здійснюють відповідну функцію державної влади на політичному та адміністративному рівнях, де ключова роль належить главі держави й уряду» [75, с. 12]. Такий

підхід відображає подвійний характер виконавчої влади: з одного боку, вона має політичний вимір, пов’язаний із формуванням державної політики, а з іншого – адміністративний, який полягає у виконанні рішень і управлінні поточними процесами. Організаційний аспект дає можливість усвідомити виконавчу владу як структурно впорядковану і функціонально взаємопов’язану систему, що забезпечує стабільність, узгодженість та ефективність державного управління.

Природа виконавчої влади полягає в тому, що вона не створює фундаментальних правових норм (як законодавча гілка), але реалізує існуючі закони, керує і координує державні функції. Як зазначено у підручнику «Адміністративне право України» за редакцією Ю. П. Битюка: «Виконавча влада є відносно самостійною гілкою (формою, видом) єдиної державної влади…» [14, с. 15]. Це означає, що виконавча влада сама за себе не є верховною у системі – вона взаємодіє з іншими гілками, але має власну сфера діяльності.

Виконавча влада має подвійну природу, оскільки функціонує одночасно як політичний інститут реалізації державної волі та як апарат практичного управління суспільними процесами. Політична (урядова) природа виконавчої влади полягає у тому, що вона бере безпосередню участь у формуванні та реалізації державної політики, ухвалює стратегічні рішення, які визначають напрями соціально-економічного розвитку держави. Цей аспект свідчить про її здатність не лише виконувати приписи законів, а й активно впливати на процес державотворення, виступаючи політичним центром прийняття управлінських рішень. Виконавча влада, на відміну від законодавчої, має постійний, оперативний характер діяльності, що дозволяє їй реагувати на виклики сучасного суспільства. Саме тому урядова складова її природи проявляється у особливих функціях. Деякі з них зазначив Є.О. Романенко: «…розроблення державних програм, формування бюджету, проведенні внутрішньої та зовнішньої політики держави» [65, с. 97]. Ці функції засвідчують, що уряд виступає не лише виконавцем політичних рішень, а й їх

безпосереднім ініціатором, координатором і реалізатором. Окрім цього, уряд забезпечує стабільність державної політики, узгоджує діяльність центральних органів виконавчої влади, формує механізми реалізації соціально-економічного розвитку країни. Його діяльність має стратегічний характер, адже саме через уряд реалізується курс, визначений конституційними органами влади, і здійснюється впровадження реформ у ключових сферах суспільного життя – економіці, освіті, охороні здоров'я, безпеці. Уряд як колегіальний орган є також основним координатором міжвідомчої взаємодії, спрямовуючи діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади на досягнення загальнодержавних цілей. У цьому проявляється його системоутворююча функція, адже саме він забезпечує єдність виконавчої вертикалі та послідовність державного управління.

Завдяки цим особливостям урядова складова виконавчої влади набуває політичного змісту – вона пов'язує адміністративну діяльність з реалізацією політичних пріоритетів держави, перетворюючи виконавчу владу на інструмент практичного втілення суспільних рішень.

Політична природа виконавчої влади також визначається через її участь у процесі формування публічної влади. В. Я. Томахів у навчальному посібнику з політології зазначив: «Влада виконавча – одна з трьох гілок державної влади, яка організовує та спрямовує внутрішню й зовнішню діяльність держави, забезпечує здійснення втіленої в законах волі суспільства, охорону прав і свобод людини» [70, с. 201]. З цього робимо висновок, що політична природа виконавчої влади полягає в тому, що вона є безпосереднім учасником процесу формування та реалізації державної політики. Виконавча влада не лише виконує закони, але й забезпечує їх практичне втілення через діяльність уряду, міністерств, державних адміністрацій та інших органів. Саме через виконавчу гілку влади держава реалізує свої політичні цілі, визначає пріоритети розвитку суспільства та здійснює вплив на внутрішні й зовнішні процеси. У цьому контексті виконавча влада постає як «операційне ядро» державного механізму: саме її органи перетворюють законодавчі приписи на конкретні управлінські

рішення, програми та адміністративні процедури, що безпосередньо впливають на життя громадян. У науковій літературі на це звертається увага, зокрема, через підкреслення особливого місця виконавчої влади в системі поділу влади. О. С. Дніпров зазначав, що "Виконавча влада посідає особливе місце серед гілок державної влади. Адже саме у процесі її реалізації реально втілюють у життя закони та інші нормативні акти держави" [26, с. 58].

«Суттєвим елементом політичної природи виконавчої влади є політична відповідальність уряду. Наприклад у парламентській республіці вона виявляється у підзвітності парламенту, можливості висловлення йому недовіри, а також у морально-політичній оцінці діяльності органів влади з боку суспільства. Беручи до уваги принцип солідарної відповідальності міністрів, вчинки чи рішення кожного з них розглядаються як відображення єдиної урядової політики» [41, с. 129]. У зв’язку з цим негативна оцінка діяльності одного міністра може сприйматися як прояв недовіри до уряду в цілому. Саме завдяки цій ознаці політична природа виконавчої влади поєднує владні повноваження з демократичним контролем.

У політичному аспекті виконавча влада виконує функцію мосту між політичною волею народу та практичними управлінськими рішеннями. Через неї реалізуються результати виборів, політичні програми партій та коаліцій, сформовані парламентом. Вона забезпечує стабільність державного курсу, узгоджує інтереси різних соціальних груп і є центральною ланкою системи влади, де політика перетворюється на управлінську дію.

По-друге, адміністративна (управлінська) природа виконавчої влади проявляється в її здатності здійснювати повсякденне, оперативне управління державними справами, координувати діяльність органів, установ і служб, організовувати виконання законів та урядових рішень. Йдеться не лише про технічне виконання функцій, а про складну систему організаційних і управлінських процесів, спрямованих на забезпечення стабільності державного механізму. Виконавча влада, за своєю природою, покликана

перетворювати політичні рішення на реальні управлінські дії, створюючи умови для ефективного функціонування держави в цілому.

У підручнику «Адміністративне право України. Повний курс» В. Галунька, П. Діхтієвського та О. Кузьменка підкреслено, що «виконавча влада є зовнішньою формою реалізації публічної влади, яка проявляється через публічне адміністрування – адміністративну діяльність суб'єктів публічної адміністрації, спрямовану на задоволення публічного інтересу» [13, с. 19]. Автори зазначають, що саме ця діяльність характеризує виконавчу владу як організуючу, практично-керівну, спрямовану на забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян. У результаті адміністративна природа виконавчої влади визначається не лише змістом її функцій, а й способом їх реалізації – через управління, координацію, контроль і надання послуг. Виконавча влада виступає ключовим інструментом практичного втілення державної політики та реалізації законів у повсякденному житті суспільства. Її діяльність має безпосередній вплив на ефективність функціонування державного механізму, оскільки саме через систему органів виконавчої влади забезпечується виконання нормативно-правових актів, дотримання законності, стабільність та порядок у державі.

Як зазначає В. Б. Авер'янов у праці «Виконавча влада і адміністративне право»: «Адміністративне право найтісніше пов'язане з виконавчою гілкою державної влади і з державним управлінням як вирішальною формою практичної реалізації цієї гілки влади» [11, с. 60]. Це положення чітко відображає адміністративну природу виконавчої влади, адже саме через механізми державного управління відбувається практичне втілення функцій держави.

Виконавча влада виступає активною складовою державного механізму, яка забезпечує реалізацію законів, здійснення управлінських рішень та надання публічних послуг громадянам. Її діяльність має адміністративний характер, оскільки базується на владно-розпорядчих повноваженнях, спрямованих на організацію, координацію та контроль у різних сферах

суспільного життя. В. Л. Качурінер та А. О. Згама зазначають, що «виконавча влада – це представлена державними виконавчими органами, самостійна та незалежна гілка влади у системі розподілу влад, що за своїми функціями відмінна від законодавчої та судової влади і існує для виконання законів та здійснення поточного (оперативного) управління суспільними справами» [34, с. 136-137].

Адміністративна природа виконавчої влади також виражається у її сервісній функції, що виявляється через надання адміністративних послуг населенню. Сучасна виконавча влада має служити громадянину, забезпечуючи доступ до якісних управлінських і соціальних послуг, що є проявом демократизації управлінського процесу. Внаслідок цього виконавча влада перетворюється на дієвий інструмент реалізації державної політики, орієнтований на задоволення потреб суспільства.

З природи виконавчої влади випливають її властивості. Вони розкривають характер діяльності органів, що здійснюють управління державою. У кваліфікаційній роботі окреслено основні з таких властивостей: підзаконність, організаційно-виконавчий характер, безперервність.

Однією з фундаментальних властивостей виконавчої влади є підзаконність, яка відображає її правову природу та місце в системі державного управління. Підзаконність означає, що діяльність органів виконавчої влади ґрунтується на Конституції та законах України, а їхні акти видаються на виконання законів і не можуть їм суперечити. Ця властивість є невід’ємною умовою існування правової держави, у якій усі суб’єкти влади діють виключно в межах наданих повноважень і відповідно до норм права. Підзаконність виконавчої влади тісно пов’язана з принципом верховенства права. Це означає, що будь-яке рішення чи дія органу виконавчої влади повинні мати правове підґрунтя, бути юридично обґрунтованими та спрямованими на реалізацію закону, а не на його заміну чи тлумачення. У цьому контексті принцип законності є базовим критерієм оцінки діяльності органів виконавчої влади та їхніх нормативно-правових актів. В. М. Панасюк,

Ю. Ю. Бальцій та П. М. Синицин слушно зауважили: «На нашу думку, головним принципом нормотворення органів виконавчої влади є принцип законності, який полягає в тому, що нормативно-правові акти органів виконавчої влади мають підзаконний характер» [54, с. 358]. Порушення цього принципу призводить до перевищення владних повноважень і підриває довіру громадян до держави.

Уряд України забезпечує виконання законів та інших актів законодавчої влади, є відповідальним перед нею, а також підзвітним і підконтрольним у межах, визначених Конституцією. Основним завданням уряду є розроблення ефективних механізмів реалізації законів, здійснення поточного управління державними справами та виконання розпорядчих функцій. «З метою організації виконання покладених на нього повноважень уряд у межах своєї компетенції приймає підзаконні нормативно-правові акти – постанови, розпорядження та інші рішення, що мають обов'язкову силу для виконання на всій території держави» [69, с. 51-52]. Такі акти спрямовані на практичне забезпечення реалізації законів, підтримання стабільності державного управління та ефективне функціонування системи виконавчої.

Іншою визначальною властивістю виконавчої влади є організаційно-виконавчий характер її діяльності. Сутність цієї властивості полягає в тому, що виконавча влада не лише забезпечує реалізацію законів, а й безпосередньо організовує процес їх виконання, спрямовує діяльність державного апарату та підпорядкованих структур на досягнення цілей державної політики. Вона виконує роль активного, динамічного елемента державного механізму, який забезпечує функціонування держави у повсякденному режимі.

Організаційно-виконавчий характер означає, що виконавча влада реалізує свої завдання через практичну діяльність органів державного управління – міністерств, служб, агентств, державних адміністрацій, кожен із яких виконує конкретні управлінські функції у межах своєї компетенції. Ця діяльність охоплює широкий спектр напрямів: від розроблення стратегій державного розвитку й координації дій між органами влади – до управління

фінансовими, матеріальними та людськими ресурсами. Завдяки організаційно-виконавчій функції забезпечується цілісність системи державного управління, узгодженість рішень на центральному й місцевому рівнях, а також оперативне реагування на суспільно-політичні виклики. Виконавча влада виступає посередником між законодавчою владою, яка формує правову основу, і суспільством, у якому ці норми реалізуються. Вона трансформує політичні рішення у конкретні управлінські дії, що мають практичні наслідки для економіки, соціальної сфери, безпеки та розвитку держави.

Важливою властивістю виступає безперервність, адже державне управління не може зупинятися. Виконавчі органи діють постійно, забезпечуючи роботу систем життєзабезпечення, громадського порядку, освіти, охорони здоров'я. Виконавча влада повинна гарантувати сталість управлінських процесів навіть у періоди політичних трансформацій, криз чи надзвичайних ситуацій. Це досягається через розгалужену систему державних інституцій, які мають чітко визначені функції, компетенцію та механізми взаємодії.

«Безперервність у роботі виконавчої влади є показником її інституційної зрілості, адже саме вона забезпечує спадкоємність державної політики, незалежно від зміни політичного керівництва» [15, с. 94]. У приклад можна привести те, що відповідно до Конституції України, у випадку дострокового припинення повноважень Президента обов'язки глави держави тимчасово покладаються на Прем'єр-міністра України, який забезпечує безперервність функціонування системи виконавчої влади до моменту вступу на посаду нового Президента.

1.2. Система виконавчої влади за умов напівпрезидентської республіки.

Для аналізу даного питання кваліфікаційної роботи пропоную детальніше розібратися з поняттям «система». В термінознавчій літературі це поняття визначається як – «цілісне та впорядковане утворення, яке функціонує з метою реалізації визначених завдань і характеризується особливим способом ієрархічного узгодження внутрішнього змісту зі структурними елементами» [77, с. 15]. Система передбачає наявність взаємопов'язаних елементів, об'єднаних спільною метою та взаємодією між собою. Її ефективність визначається ступенем узгодженості структурних компонентів, стабільністю внутрішньої організації та здатністю адаптуватися до змін зовнішнього середовища.

Під «системою виконавчої влади» розуміється сукупність державних органів, що здійснюють функції з реалізації законів, впровадження урядової політики, управління державними справами та забезпечення належного функціонування суспільства. Вона охоплює як центральні органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, міністерства, державні служби, агентства, інспекції), так і місцеві державні адміністрації, які забезпечують виконання законів і державних програм на відповідних територіальних рівнях.

Система виконавчої влади характеризується певною внутрішньою ієрархією, взаємозалежністю та підпорядкованістю її елементів, що забезпечує узгодженість управлінських рішень і єдність державної політики. Її діяльність має не лише адміністративно-організаційний, а й політичний характер, оскільки саме через виконавчу гілку влади відбувається практична реалізація стратегічних напрямів розвитку держави. Таким чином, виконавча влада виступає основним інструментом втілення урядового політичного курсу та державних пріоритетів у ключових сферах суспільного життя. П. С. Покатаєв писав: "виконавча влада, як гілка державної влади, організує, планує, координує, спрямовує й контролює зовнішню і внутрішню політику держави" [57, с. 89].

М. Кармазіна у своїй праці визначає основні характеристики напівпрезидентської республіки, а саме:

1. Глава держави (Президент) обирається громадянами шляхом загальних виборів – прямим або непрямим голосуванням – на визначений Конституцією термін. Такий порядок забезпечує легітимність його влади та підтверджує демократичний характер формування інституту президентства.

2. Президент розділяє виконавчу владу з Прем'єр-міністром, що формує специфічну систему «подвійного центру» управління, у межах якої повноваження між цими двома суб'єктами розмежовуються і взаємно врівноважуються. Така модель створює структуру двоїстої виконавчої влади, притаманну напівпрезидентським системам.

3. Президент є незалежним від парламенту, проте не володіє повноваженнями одноосібного управління державою. Його політична воля реалізується через уряд, який виступає виконавчим механізмом здійснення президентських рішень і державної політики.

4. Прем'єр-міністр та Кабінет Міністрів не залежать безпосередньо від Президента, однак перебувають у політичній залежності від парламенту. Їхня діяльність базується на принципі парламентської відповідальності – уряд потребує довіри або, принаймні, підтримки парламентської більшості для ефективного функціонування.

5. «Двоїста структура виконавчої влади в умовах напівпрезидентської форми правління передбачає можливість існування різних моделей рівноваги між Президентом і урядом. При цьому зберігається потенціал автономності кожного з елементів виконавчої влади, що дозволяє гнучко змінювати співвідношення повноважень залежно від політичної ситуації в державі» [32, с. 41].

З наведеними положеннями варто погодитися, оскільки вони відображають основні риси напівпрезидентської форми правління, притаманної сучасним демократичним державам, зокрема й Україні. Вони чітко окреслюють характер розподілу повноважень між Президентом і Прем'єр-міністром, а також особливості функціонування виконавчої влади за умов «двоїстої» системи управління.

Дійсно, президент у такій моделі обирається всенародно, що надає йому значного політичного авторитету та легітимності, однак його можливості впливати на виконавчу владу обмежуються конституційними нормами та компетенцією уряду. Прем'єр-міністр, у свою чергу, є ключовою фігурою у практичному здійсненні виконавчої влади, але його діяльність безпосередньо залежить від довіри парламентської більшості. Такий баланс забезпечує взаємне стримування і противагу, що є важливим принципом демократичного управління.

У системі виконавчої влади за умов напівпрезидентської республіки можна виокремити такі рівні:

- вищий рівень – уряд (або аналогічний орган, наприклад, Кабінет Міністрів), який несе відповідальність перед парламентом та/або президентом;
- середній рівень – міністерства, інші центральні органи виконавчої влади;
- нижчий рівень – місцеві державні адміністрації та їх виконавчі органи, які безпосередньо імплементують державну політику на місцях.

Однак варто зазначити, що співвідношення їхніх повноважень, ступінь підконтрольності парламенту й політична відповідальність уряду варіюються залежно від національних особливостей і конституційних традицій кожної держави.

Франція є зразком стабільно функціонуючої напівпрезидентської республіки. Згідно з главою 2 Конституції П'ятої Республіки 1958 року, Президент обирається шляхом прямих загальних виборів і має широкі повноваження: він призначає Прем'єр-міністра, головує на засіданнях уряду, представляє державу у міжнародних відносинах та є гарантом національної незалежності [81].

Водночас уряд відповідальний перед парламентом, що формує систему «подвійної підзвітності». У періоди, коли Президент і парламентська більшість належать до однієї політичної сили, домінує президентська

складова. Коли ж вони представляють різні політичні табори (так звана коабітація), фактична виконавча влада переходить до уряду, а Президент зосереджується переважно на зовнішній політиці [80].

Конституція Португалії 1976 року також встановлює напівпрезидентську модель, але з більшою орієнтацією на парламентські принципи. Як зазначила у своїй праці А. Мартінз: «Президент обирається всенародно і має функції арбітра між гілками влади: він може розпустити парламент, накладати вето на закони, призначати Прем'єр-міністра з урахуванням складу парламенту» [79, с. 90]. Однак реальне керівництво урядом здійснює Прем'єр-міністр, який несе політичну відповідальність перед парламентом.

Президент, попри значні конституційні повноваження, не втручається безпосередньо в управління державними справами, залишаючись гарантом стабільності політичної системи. Його повноваження зосереджені переважно на забезпеченні дотримання Конституції, підтриманні рівноваги між гілками влади та запобіганні політичним кризам. Президент виступає своєрідним «модератором» політичного процесу, який має можливість втручатися лише у виняткових випадках, коли порушується нормальний порядок функціонування державних інститутів.

У свою чергу, уряд Португалії, очолюваний Прем'єр-міністром, має широку компетенцію у сфері внутрішньої політики, економічного розвитку, соціального забезпечення та реалізації державних програм. Його стабільність залежить від підтримки парламентської більшості, що зумовлює високий рівень підзвітності виконавчої влади перед представницьким органом.

Фінляндія є прикладом еволюційного переходу від класичної напівпрезидентської до майже парламентської системи правління. Історично конституційна модель Фінляндії поєднувала сильну президентську владу, характерну для періоду після Другої світової війни, з поступовим посиленням ролі парламенту та уряду. Президент Фінляндії обирається всенародно терміном на шість років, що формально надає йому високий рівень

легітимності, однак після конституційних реформ 2000 року його політичний вплив істотно зменшився.

Реформи початку XXI століття стали поворотним моментом у розвитку фінської системи виконавчої влади. «Вони закріпили провідну роль уряду, який формується парламентом (Едускунтою), а Прем'єр-міністр став головною фігурою у процесі прийняття рішень. Президент, хоча й зберіг статус глави держави, тепер має переважно представницькі, координаційні та зовнішньополітичні функції. Його повноваження у сфері внутрішньої політики були суттєво обмежені – рішення з внутрішніх питань ухвалює Рада Міністрів, яку очолює Прем'єр-міністр» [31, с. 26-27].

У сучасній Фінляндії Президент здійснює керівництво зовнішньою політикою спільно з урядом, підписує міжнародні договори, представляє державу на міжнародній арені, а також є головнокомандувачем збройних сил. Водночас усі питання внутрішньої політики, економічного розвитку, соціального забезпечення та управління державними ресурсами перебувають у компетенції уряду. Це дозволяє забезпечити чіткий поділ владних повноважень і уникати конфліктів між Президентом і парламентом.

Головна відмінність між цими моделями полягає у ступені реального впливу Президента на виконавчу владу. Чим більша політична самостійність уряду та його підзвітність парламенту, тим ближче система до парламентського типу; і навпаки – концентрація виконавчих повноважень у руках Президента наближає державу до президентської форми правління.

Організаційна структура виконавчої влади за умов напівпрезидентської республіки має низку переваг:

- забезпечується розподіл влади між двома потужними центрами (президентом та урядом), що створює баланс і може зменшувати ризики концентрації влади;
- виконавча влада здатна діяти оперативно через президентську компоненту, але водночас підзвітна парламенту й уряду, що підвищує демократичну легітимність;

- можливість президентського втручання або урядового управління залежно від політичної ситуації.

Разом з тим, модель не позбавлена викликів:

- існує ризик конфлікту між президентом і урядом, якщо повноваження чітко не розмежовані;
- можливе затінення парламентської відповідальності у випадках, коли президент бере на себе значну частину виконавчих функцій;

1.3. Система органів виконавчої влади в Україні: загальна характеристика

Формування виконавчої влади в Україні є складним і тривалим процесом, який відображає послідовні етапи розвитку української державності, трансформації політичної системи та становлення правових інститутів.

Після проголошення незалежності у 1991 році розпочався етап демократичного державотворення, у межах якого виконавча влада набула конституційного статусу окремої гілки влади. Прийняття Конституції України 1996 року закріпило принцип поділу влади та визначило Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі виконавчої влади. Подальші конституційні реформи уточнили баланс повноважень між Президентом, урядом і парламентом, наблизивши українську модель до європейських стандартів демократичного врядування.

21 лютого 2014 року Верховна Рада ухвалила рішення про повернення до парламентсько-президентської форми правління, яка вже діяла в Україні у 2006 – 2010 роках. Відповідно до цієї системи, коаліційна більшість у парламенті має повноваження призначати та звільняти прем’єр-міністра і членів уряду. Водночас Президент України зберігає низку важливих повноважень, що вирізняють його серед лідерів держав із подібною формою

правління [42, с. 98]. Зокрема, глава держави подає Верховній Раді кандидатури міністрів оборони та закордонних справ, генерального прокурора і керівника Служби безпеки України, впливає на призначення голів обласних і районних державних адміністрацій, має право вето на закони, може тимчасово зупиняти дію урядових актів до рішення Конституційного Суду тощо.

Органи виконавчої влади в Україні виступають складовою частиною державного механізму, на які покладено завдання реалізації законів, управління державними справами, забезпечення функціонування державної політики. В підпункті 1.2. було визначено, що виконавча влада являє собою одну з трьох основних гілок державної влади, що відповідно до принципу її поділу відповідає за формування та реалізацію державної політики, спрямованої на виконання законів, а також здійснює управління різними сферами суспільного життя, передусім державним сектором економіки.

Органом виконавчої влади, в свою чергу, є організаційно-самостійним елементом державного апарату (механізму держави). Цей орган наділений чітко окресленим обсягом повноважень.

В системі виконавчої влади можна виокремити кілька рівнів організаційно-правових ланок, що утворюють її ієрархічну структуру: вищу, центральну, місцеву або ж територіальну. Кожна з ланок є важливою і виконує свої функції відповідно до покладених на неї завдань у системі державного управління. Вища ланка забезпечує загальне керівництво виконавчою владою, формує державну політику та контролює її реалізацію. Центральні органи виконавчої влади займаються розробленням і впровадженням галузевих програм, координують діяльність підпорядкованих структур і забезпечують виконання законів у межах своїх повноважень. Місцеві (територіальні) органи безпосередньо реалізують державну політику на відповідних рівнях, вирішують питання регіонального значення та забезпечують взаємодію між державою і місцевими громадами.

Вищу ланку системи виконавчої влади становить Кабінет Міністрів України, який у взаємодії з Президентом виконує роль найвищого органу виконавчої влади, відповідно до частини першої статті 113 Конституції України [1]. Це означає, що саме уряд очолює всю систему виконавчих органів, забезпечуючи реалізацію державної політики як безпосередньо, так і через центральні та місцеві органи. Кабінет Міністрів організовує, спрямовує, координує та контролює їхню діяльність, забезпечуючи ефективне функціонування державного управління.

До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри та міністри. Згідно із законодавством, уряд здійснює виконавчу владу як безпосередньо, так і через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації. Кабінет Міністрів організовує, координує й контролює роботу цих структур, забезпечуючи узгоджене функціонування системи виконавчої влади в державі [5].

Уряд України несе відповідальність перед Президентом і Верховною Радою, а також є підконтрольним і підзвітним парламенту в межах, визначених Конституцією. До складу Кабінету Міністрів входять Прем'єр-міністр, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри та міністри. Кандидатуру Прем'єр-міністра вносить Президент, а затверджує Верховна Рада України. Прем'єр-міністр очолює роботу уряду, визначає її пріоритети та спрямовує діяльність Кабінету Міністрів на виконання Програми дій, схваленої парламентом [58].

Варто підкреслити, що сама природа виконавчої влади зумовлює тісний і органічний зв'язок між нею та інститутом президентства. Конституція України досить чітко відображає складність і багатогранність взаємодії Президента з виконавчою гілкою влади. Президент не є безпосередньою частиною жодної з гілок влади, адже його статус має надсистемний характер – він виступає як глава держави, який володіє значними установчими та

кадровими повноваженнями у сфері виконавчої влади. Його належність до виконавчої гілки має радше функціональний характер, що визначається обсягом делегованих йому конституційних повноважень, а не структурний – тобто він не входить до її організаційної системи. Саме тому в Конституції України Президент не визначається як «глава виконавчої влади», хоча й відіграє у ній важливу координуючу та впливову роль.

Центральна ланка виконавчої влади являє собою систему органів, що забезпечують реалізацію державної політики у визначених сферах або галузях на всій території країни. Вони здійснюють управління підпорядкованими їм напрямами діяльності, відповідають за їх розвиток і ефективне функціонування. Такі органи діють під керівництвом Кабінету Міністрів України або, за окремим рішенням Президента, можуть бути підпорядковані іншому центральному органу виконавчої влади.

Система центральної виконавчої влади охоплює міністерства України та інші центральні органи, що забезпечують реалізацію державної політики. Вона є невід'ємною частиною загальної структури виконавчої влади, очолюваної Кабінетом Міністрів України. Міністерства відповідають за формування та впровадження державної політики у визначених галузях або сферах діяльності, тоді як інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі спеціалізовані завдання, спрямовані на реалізацію цієї політики. Діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади поширюється на всю територію України, що забезпечує єдність і узгодженість державного управління на національному рівні.

Основною функцією міністерства є реалізація державної політики у визначеній сфері діяльності відповідно до напрямів, встановлених Президентом України. Керівництво міністерством здійснює міністр України, який водночас входить до складу Кабінету Міністрів і несе відповідальність за результати роботи очолюваного ним відомства.

Станом на 2025 рік, в Україні існує 15 міністерств:

1) Міністерство енергетики України;

2) Міністерство молоді та спорту України;
3) Міністерство цифрової трансформації України;
4) Міністерство економіки, довкілля та сільського господарства України;
5) Міністерство внутрішніх справ України;
6) Міністерство закордонних справ України;
7) Міністерство розвитку громад та територій України;
8) Міністерство культури та стратегічних комунікацій України;
9) Міністерство оборони України;
10) Міністерство освіти і науки України;
11) Міністерство охорони здоров'я України;
12) Міністерство соціальної політики, сім'ї та єдності України;
13) Міністерство у справах ветеранів України;
14) Міністерство фінансів України;
15) Міністерство юстиції України [72].

Міністерство, як центральний орган виконавчої влади, що відповідає за формування та реалізацію державної політики у визначених сферах, виконує такі основні функції:

1. розробляє та забезпечує реалізацію нормативно-правових актів у межах своєї компетенції;
2. визначає стратегічні та пріоритетні напрями розвитку відповідної галузі;
3. організовує інформування громадськості й надає роз’яснення щодо практичного впровадження державної політики;
4. аналізує практику застосування чинного законодавства, готує пропозиції щодо його вдосконалення, а також розробляє й подає в установленому порядку проекти законів та підзаконних актів Президентові України й Кабінету Міністрів України;
5. забезпечує ведення ефективного соціального діалогу в межах відповідної галузі;
6. виконує інші завдання, визначені чинним законодавством України.

Інші центральні органи виконавчої влади також посідають важливе місце в системі державного управління, оскільки вони забезпечують реалізацію державної політики в окремих сферах суспільного життя. Їх утворюють для виконання спеціалізованих функцій, які потребують професійного, галузевого або контрольного підходу. До таких органів належать служби, агентства, інспекції, комісії, бюро, а також окремі установи, зокрема Український інститут національної пам’яті.

Діяльність центральних органів виконавчої влади координується та спрямовується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів, що забезпечує узгодженість дій у межах державної політики та ефективне виконання покладених завдань.

«Основними функціями цих органів є надання адміністративних послуг населенню, здійснення державного нагляду і контролю у визначених сферах, управління об’єктами державної власності, а також підготовка пропозицій щодо формування державної політики для подальшого розгляду міністрами, які здійснюють координацію їхньої діяльності» [10]. Крім того, центральні органи виконавчої влади виконують інші завдання, визначені чинним законодавством України, що сприяє комплексній реалізації функцій держави та забезпеченню стабільності публічного управління.

Служба – це центральний орган виконавчої влади, який створюється у випадках, коли основна частина його діяльності зосереджена на наданні адміністративних послуг фізичним та юридичним особам. Такий орган покликаний забезпечувати якісне та ефективне обслуговування громадян і суб’єктів господарювання у межах визначених державою повноважень.

Станом на зараз діють наступні служби: Державна служба України з етнополітики та свободи совісті, Національна служба здоров'я України, Державна митна служба України, Державна податкова служба України, Державна аудиторська служба України, Національна соціальна сервісна служба України, Державна служба України у справах дітей, Державна авіаційна служба України, Державна архівна служба України, Державна

казначейська служба України, Державна міграційна служба України, Державна служба морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства України, Державна служба України з безпеки на транспорті, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна служба геології та надр України, Державна служба України з питань праці, Державна служба статистики України, Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна служба фінансового моніторингу України, Державна служба експортного контролю України, Державна регуляторна служба України, Державна служба якості освіти України [72].

Агентство – це центральний орган виконавчої влади, який створюється тоді, коли головною складовою його діяльності є управління об'єктами державної власності, що належать до його сфери компетенції. Основним завданням агентства є ефективне використання, збереження та розвиток державного майна з метою забезпечення реалізації державної політики у відповідній галузі.

Нині в Україні функціонує 16 агентств: Державне агентство України ПлейСіті, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство розвитку туризму України, Агентство з управління державним боргом України, Державне агентство України з питань мистецтв та мистецької освіти, Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України, Державне агентство водних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державне агентство з управління резервами України, Державне агентство України з розвитку меліорації, рибного господарства та продовольчих програм, Державне агентство України з питань кіно, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державне космічне агентство України, Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами,

одержаними від корупційних та інших злочинів, Національне агентство України з питань державної служби, Національне агентство з питань запобігання корупції [72].

Бюро – це центральний орган виконавчої влади, який створюється у випадках, коли основними напрямами його діяльності є здійснення оперативно-розшукових заходів та проведення досудового розслідування кримінальних правопорушень. Такий орган покликаний забезпечувати ефективну протидію злочинності, захист національної безпеки та дотримання законності в межах своєї компетенції. Такими бюро є Національне антикорупційне бюро України та Бюро економічної безпеки України.

Інспекція – це центральний орган виконавчої влади, який створюється у випадках, коли основна частина його повноважень пов'язана з контрольно-наглядовою діяльністю. Такий орган здійснює перевірку дотримання законодавства державними органами, органами місцевого самоврядування, посадовими особами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами, забезпечуючи належне виконання норм права в різних сферах суспільного життя.

Український інститут національної пам'яті – це центральний орган виконавчої влади, утворений з метою формування та реалізації державної політики у сфері збереження національної пам'яті Українського народу. Його діяльність спрямована на дослідження, відновлення, охорону й популяризацію історичної спадщини, а також на утвердження історичної свідомості як важливого елемента національної ідентичності.

Система місцевого рівня виконавчої влади в Україні має двокомпонентну побудову, що поєднує органи загальної компетенції та органи спеціальної (галузевої) компетенції. До першого блоку належать місцеві державні адміністрації, покликані забезпечувати комплексне, універсальне управління відповідними адміністративно-територіальними одиницями. Другий блок становлять територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які реалізують державну політику у

визначених галузях (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, екологія тощо). Така конструкція забезпечує інституційну рівновагу між територіально інтегрованим управлінням і галузевою спеціалізацією, що відповідає сучасним підходам до публічного адміністрування.

Конституційні засади місцевої виконавчої влади закладено у нормах, які визначають, що виконавчу владу в областях і районах, а також у містах зі спеціальним статусом здійснюють МДА. Основні завдання МДА – забезпечення виконання Конституції і законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України; гарантування законності та правопорядку; додержання прав і свобод людини і громадянина; координація діяльності органів виконавчої влади на відповідній території [1]. У такий спосіб Конституція фіксує як юридичну природу МДА (органи державної виконавчої влади загальної компетенції), так і рамковий перелік їхніх функцій, закладаючи ідею «територіального інтегратора» публічної політики.

Правовий статус, організація та компетенція МДА деталізовані у спеціальному законі. У межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць МДА забезпечують реалізацію державної політики у сфері бюджетних відносин, соціально-економічного розвитку та стратегічного планування, державної регіональної політики, цивільного захисту та мобілізаційної готовності, охорони громадського порядку (в межах наданих повноважень), а також у питаннях захисту прав і свобод. Важливою є координація взаємодії з органами місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих державою повноважень: МДА організовують методичний супровід, моніторинг і контроль за їх виконанням, водночас забезпечуючи баланс між автономією ОМС і єдністю державної політики [6].

Суттєвим елементом діяльності МДА є їхня інтегративна та координуюча роль. У межах території вони поєднують різні інструменти державної політики: бюджетні, регуляторні, програмні і забезпечують узгодження дій учасників публічного сектору: територіальних органів міністерств і інших ЦОВВ, державних підприємств та установ, суб'єктів

управління об’єктами критичної інфраструктури. Саме в цій ролі проявляється принцип єдності виконавчої влади на місцях: загальнотериторіальні пріоритети (напр., реалізація державних цільових програм, реагування на надзвичайні ситуації, відновлення інфраструктури) зводяться в цілісну систему управлінських рішень і процедур.

Другий структурний компонент – територіальні органи міністерств та інших ЦОВВ. Вони є інституційним «продовженням» центральної виконавчої вертикалі на місцях. Їхній статус, завдання та підпорядкованість визначено законодавством про центральні органи виконавчої влади [10]. За загальним правилом, такі органи організаційно підпорядковані відповідному міністерству чи іншому ЦОВВ, утворюють внутрішню ієрархію (нижчі рівні підпорядковуються вищим територіальним органам), діють у межах делегованої компетенції та несуть відповідальність за якість і повноту реалізації галузевих державних політик [4]. Це забезпечує дотримання єдиних стандартів і методик у межах усієї держави, а також уніфікований моніторинг і звітність за результатами виконання.

Водночас вертикальна підпорядкованість територіальних органів ЦОВВ не скасовує потреби в територіальній координації. Для забезпечення узгодженості дій на місцях законодавством і підзаконними актами запроваджено механізми координації з боку голів МДА. Вони включають погодження планів роботи, участь керівників терорганів у колегіальних органах при МДА, спільне планування реалізації державних програм і заходів безпеки, оперативну взаємодію у кризових ситуаціях, а також інші форми міжвідомчої комунікації [3]. Така модель дозволяє уникати дублювання повноважень, розривів у ланцюгах прийняття рішень і «галузевої ізоляції» територіальних органів, підвищуючи керованість і цілісність державного управління на території.

З точки зору адміністративно-правової доктрини, описана конструкція реалізує поєднання двох принципів: 1) єдиновладдя в межах території через МДА, які відповідають за збалансованість і цілісність управлінських впливів;

2) галузевої спеціалізації через територіальні органи ЦОВВ, що забезпечують професійну експертизу та стандартизацію політик. Їхній синтез уможливлює як належну адресність і якість публічних послуг, так і відповідність національним пріоритетам розвитку.

РОЗДІЛ ІІ. ВІЙСЬКОВІ АДМІНІСТРАЦІЇ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

2.1. Поняття та ознаки військових адміністрацій

Нормативно-правову основу діяльності військових адміністрацій становлять, передусім, положення Конституції України, які визначають організацію публічної влади та умови обмеження прав у період особливих режимів. Ключові правила створення, завдань і повноважень таких органів закріплено в Законі України «Про правовий режим воєнного стану», а питання взаємодії з місцевими державними адміністраціями та розмежування компетенції – у Законі України «Про місцеві державні адміністрації».

Практичний механізм утворення конкретних військових адміністрацій, призначення їх керівників і визначення окремих функцій встановлюється указами Президента України. Деталі організації роботи, фінансування та координації з іншими органами влади уточнюються постановами Кабінету Міністрів та іншими підзаконними актами. У сукупності ці джерела формують цілісну правову рамку, яка забезпечує легітимність, підзвітність і передбачуваність діяльності військових адміністрацій.

Із Закону України «Про правовий режим воєнного стану», стаття 4, випливає, що військові адміністрації – це тимчасові державні органи, які можуть створюватися на територіях, де запроваджено воєнний стан. Вони покликані забезпечувати дію Конституції та законів України, разом із військовим командуванням запроваджувати й виконувати заходи правового режиму воєнного стану, організовувати оборону, цивільний захист, громадську безпеку і порядок, захищати критичну інфраструктуру та охороняти права, свободи і законні інтереси громадян. [7].

Але звідки походить ідея створення військових адміністрацій і як вона оформилася в українському праві? Щоб це зрозуміти, необхідно послідовно

простежити становлення інституту від перших кризових рішень до сучасної нормативної моделі та показати, чим військові адміністрації відрізняються від військово-цивільних адміністрацій. Поштовхом стала безпекова криза після 2014 року: саме тоді з’явилася потреба у тимчасових органах, здатних відновлювати керованість територій у зоні бойових дій і поєднувати цивільні та режимні (безпекові) функції. Правову рамку для такого «гібридного» механізму вперше закріплено Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» від 03.02.2015 № 141-VIII, який визначив статус ВЦА як тимчасових державних органів у селах, селищах, містах, районах та областях для забезпечення дії Конституції і законів, нормальної життєдіяльності населення та правопорядку в районах відсічі збройної агресії (насамперед на Донеччині та Луганщині) [2]. Саме ця модель дозволила у правовий спосіб на певний час замінювати або доповнювати місцеве самоврядування і місцеві державні адміністрації там, де вони фактично не могли діяти.

Подальша еволюція пов’язана з чітким нормативним виокремленням власне військових адміністрацій як інструменту режиму воєнного стану. Ключовим стало оновлення статті 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» № 389-VIII (зміни 16.11.2021), яким передбачено можливість утворення ВА на територіях, де введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, спільного з військовим командуванням запровадження і здійснення заходів воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки та охорони прав і законних інтересів громадян. Рішення про створення ВА ухвалює Президент України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування; для військових адміністрацій населених пунктів окремо визначено підстави, зокрема випадки, коли місцеві ради чи голови не здійснюють повноваження. У 2025 році законодавець навіть упорядкував питання найменувань ВА населених пунктів і їх зміни у разі перейменувань адміністративно-територіальних одиниць, що свідчить про перехід від «екстреного запуску» інституту до його техніко-юридичного впорядкування [7].

Практичне розгортання мережі ВА відбулося після 24.02.2022. Указ Президента України № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» надав обласним державним адміністраціям (та Київській міській державній адмінастрації) статус обласних/міської військових адміністрацій і визначив створення районних військових адміністрацій на базі відповідних районних державних адміністрацій [8]. Так було сформовано вертикаль, здатну оперативно впроваджувати заходи воєнного стану, координувати оборону, безпеку і базові послуги, а також забезпечувати взаємодію з військовим командуванням.

На цьому тлі стає помітною ключова відмінність між ВЦА та ВА. По-перше, різні юридичні «стимули»: ВЦА створюються як засіб стабілізації у конкретних районах збройної агресії, коли місцеве врядування не працює, тоді як ВА – це органи, прямо «вбудовані» в режим воєнного стану і покликані реалізовувати його заходи на територіях, де він запроваджений. У науковій літературі на це вказують, зокрема, через наголос на тимчасовому, «кризовому» характері ВЦА як особливих державних органів, покликаних замістити бездіяльні органи місцевого самоврядування. Так, Р. І. Раімов зазначав, що «військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України» [62, с. 161]. По-друге, відмінна управлінська логіка: ВЦА мають виразний відновлювально-стабілізаційний профіль (сервіси, життєзабезпечення, мінімізація гуманітарних ризиків у зоні бойових дій), тоді як ВА сфокусовані на режимних повноваженнях воєнного стану (комендантська година, контроль руху, охорона критичної інфраструктури, мобілізаційні та інші спеціальні заходи) у тісній координації з військовим командуванням. По-третє, ширша географія ВА: якщо ВЦА історично концентрувалися на сході, то ВА можуть охоплювати будь-які регіони, де введено воєнний стан, і діяти на обласному, районному та локальному рівнях.

Рой О.В., досліджуючи військові адміністрації у контексті публічного адміністрування, визначав військові організації як: «…спеціальний тимчасовий державний орган (суб'єкт владних повноважень), що здійснює публічно-владні управлінські функції, у тому числі на виконання делегованих повноважень та/або повноважень органів місцевого самоврядування; діє на підставі, у межах повноважень і в спосіб, передбачені Конституцією, законами України та ратифікованими міжнародними договорами; і створюється для практичного виконання завдань і функцій держави в межах визначеної адміністративно-територіальної одиниці на період дії правового режиму воєнного стану [64, с. 443]».

Як зазначали Токарь А.М. і Гаврік Р.О. у своєму дослідженні «Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій як суб'єктів публічної адміністрації», у доктрині виокремлено два підходи до природи військових адміністрацій: «або їх ототожнюють з місцевим органом виконавчої влади зі зміненим статусом і розширеними повноваженнями в умовах воєнного стану, або розглядають як окрему систему місцевих органів публічної адміністрації, при цьому підкреслюються тимчасовість і указний порядок створення Президентом, можливість укомплектування як цивільними службовцями, так і військовими, а також подвійність підпорядкування (Генеральному штабу щодо оборонних функцій і Кабінету Міністрів України з інших питань) [71, с. 667]». З погляду позитивного права більш чітким видається другий підхід. По-перше, закон прямо кваліфікує ВА як тимчасові державні органи, що виникають виключно за умови запровадження воєнного стану та припиняють діяльність разом із його скасуванням; така конструкція не збігається зі звичайним статусом місцевих державних адміністрацій. По-друге, указний порядок утворення і припинення, а також подвійна підпорядкованість і можливість призначення військових на керівні посади свідчать про іншу, режимну природу цих органів, яка виходить за межі стандартної вертикалі виконавчої влади. По-третє, компетенція ВА містить низку спеціальних режимних інструментів (комендантська година, обмеження

руху, захист об’єктів критичної інфраструктури, мобілізаційні заходи), що не є типовими для звичайних місцевих державних адміністрацій і безпосередньо пов’язані зі спільними діями з військовим командуванням. Разом із тим перший підхід має прикладну цінність для опису функціональної тяглості: в окремих випадках укази фактично «переводять» існуючі ОДА/РДА у формат ВА, що полегшує бюджетні, кадрові та сервісні процеси. З цього випливає, що для коректної доктринальної кваліфікації доцільно виходити з моделі: військова адміністрація – це самостійна правова форма органу публічної адміністрації особливого (воєнного) режиму, яка виконує частину функцій місцевої виконавчої влади, але не зливається з нею юридично. Такий підхід забезпечує ясність у питаннях підстав утворення, підпорядкування, обсягу повноважень і моменту припинення діяльності, уникаючи колізій з конституційним статусом місцевих державних адміністрацій.

Феномен військових адміністрацій найточніше схоплюється через систему ознак, які відрізняють їх від «звичайних» місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. дослідження ознак військових адміністрацій вимагає інтеграції конституційно-правових, адміністративно-правових та безпекових підходів, адже ці органи виникають і функціонують виключно в умовах воєнного стану як інструменти стабілізації публічної влади на відповідних територіях. Їхня поява безпосередньо випливає з логіки системи забезпечення національної безпеки, де центр ухвалення стратегічних рішень і координації у кризових режимах має бути чітко визначений. Недарма ще до повномасштабної агресії було наголошено, що «Президент України є центральним елементом, а РНБО України – системоутворюючою державною інституцією» у системі стратегічного управління безпекою [67, с. 259]. Ця теза пояснює, чому правовий дизайн військових адміністрацій зорієнтований на посилену вертикаль відповідальності, швидкість реагування та узгодженість із рішеннями військового командування.

Законодавча конструкція військових адміністрацій ґрунтується на презумпції їхнього тимчасового, кризового призначення та вузької

функціональної мети. Закон прямо визначає: «…можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації» [7]. Рішення про їх утворення приймає Президент України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування; адміністрації населених пунктів очолює начальник, якого призначає Президент, у тому числі це може бути відповідний міський (сільський, селищний) голова [7]. Отже, одними з найважливіших ознак є тимчасовість і указний спосіб утворення.

Не менш важливою є ознака поліфункціональності військових адміністрацій. Мельник С.М. визначав такі функції військових адміністацій: відвернення загрози, відсіч збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози державній незалежності України та її територіальній цілісності, а також забезпечення передбачених законом обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб [47, с. 102]. Сукупність цих напрямів засвідчує поліфункціональність військових адміністрацій, адже вони одночасно реалізують оборонні, безпекові, управлінсько-координаційні та правозастосовні (режимно-обмежувальні) функції. Поєднання таких різнорідних завдань у межах єдиного суб’єкта забезпечує оперативну реакцію на загрози, цілісність управлінських рішень і дотримання правового режиму воєнного стану.

Ще однією особливістю військових адміністрацій є їх чітка рівнева й територіальна організація. Зінкевич В.К. зазначав, що ці органи «..утворюються на рівні області, району та населеного пункту, а військові адміністрації населених пунктів створюються в межах територій відповідних територіальних громад» [30, с. 66]. Буханевич і Забожчук, у свою чергу, наголошують, що утворення військових адміністрацій має територіальне обмеження, а саме «наявність правової підстави щодо введення в дію правового режиму воєнного стану» [22, с. 112]. Це територіальне обмеження виконує роль правового фільтра: воно не допускає створення військових адміністрацій поза межами дії воєнного стану, забезпечує адресність

застосування їхніх повноважень і корелює з трирівневою моделлю організації (область – район – населений пункт).

Ще однією ознакою військових адміністрацій є їх утворення у випадках, коли органи місцевого самоврядування або відповідні голови фактично не здійснюють свої повноваження. Законодавець прямо передбачає створення військових адміністрацій населених пунктів «у межах територій територіальних громад, у яких сільські, селищні, міські ради та/або їхні виконавчі органи, та/або сільські, селищні, міські голови не здійснюють покладені на них… повноваження» [7] . Це закріплює субсидіарний характер ВА як механізму безперервності публічної влади в екстраординарних умовах. Науково цю логіку підтримує Баранов С.О., який акцентує, що «військові адміністрації населених пунктів можуть бути утворені лише там, де сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження» [20, с. 64]. Додатково, Нестеров Г.Г. підкреслює, що у таких громадах «військові адміністрації населених пунктів здійснюють делеговані повноваження, надані органам місцевого самоврядування, що фактично означає заміщення органів місцевого самоврядування в межах відповідних населених пунктів», тим самим забезпечуючи управлінську безперервність і правову визначеність у період дії воєнного стану [51, с. 23].

2.2. Порядок та підстави утворення військових адміністрацій

Нормативно-правову основу утворення військових адміністрацій формує, насамперед, Конституція України: вона визначає повноваження Президента щодо запровадження воєнного стану та встановлює рамки допустимих обмежень прав людини під час його дії. На рівні законів ключовими є Закон України «Про правовий режим воєнного стану» (поняття, види і порядок створення військових адміністрацій; співпраця з військовим

командуванням), а також «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації» (розмежування і тимчасове заміщення компетенції на місцях у період воєнного стану); у прикладному вимірі – норми законів «Про оборону України» та «Про національну безпеку України».

Підзаконний рівень становлять укази Президента про утворення/ліквідацію військових адміністрацій і призначення їх начальників, постанови Кабінету Міністрів щодо організації, фінансування та матеріально-технічного забезпечення діяльності, а також акти військового командування про запровадження та здійснення конкретних заходів правового режиму.

Міжнародно-правові орієнтири задають стандарти надзвичайних режимів і прав людини: стаття 15 Європейської конвенції з прав людини та стаття 4 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (дерогації), а також норми міжнародного гуманітарного права (Женевські конвенції і Додаткові протоколи), що визначають межі й принципи дій публічної влади у воєнний час.

Підстави утворення військових адміністрацій логічно випливають із самої природи правового режиму воєнного стану та конституційної моделі публічної влади в умовах збройної агресії. Юридичним детермінантом є факт запровадження воєнного стану на певній території: закон прямо передбачає, що «на територіях, на яких введено воєнний стан… можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації» [7]. Рішення про їх створення належить главі держави – «рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування» [7]. Така нормативна конструкція поєднує територіальний чинник (межі дії указу про воєнний стан) і процесуальний елемент (ініціювання компетентним суб’єктом та оформлення указом Президента), що разом забезпечує законність і передбачуваність установчої процедури.

У юридичній доктрині підкреслюють, що ці органи запроваджено саме як спеціальний інструмент керівництва у сфері оборони, громадської безпеки

і порядку в умовах війни Ключковський Ю. і Венгер В. у своїй праці зазначали наступне: «створення органів управління – військових адміністрацій…, основне (однак не єдине) завдання яких – здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку» [35, с. 37]. Крім того, Ковальчук В.Б. звертає увагу на те, що: «на час воєнного стану глава держави створив в областях та районах тимчасові спеціальні органи – військові адміністрації. Мета їх створення зрозуміла: разом з військовим командуванням забезпечувати впровадження заходів воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку» [37, с. 39]. Отже, висновок про те, що поява військових адміністрацій не є факультативною, а функціонально зумовлена безпековими потребами та прямо випливає з приписів закону, є доцільним, оскільки одночасно підтверджується нормою статті 4 Закону і усталеними науковими позиціями.

Поряд із суто юридичною передумовою діють і фактичні підстави, ключові насамперед на рівні територіальних громад. Закон прямо вказує на те, що «військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких… ради та/або їхні виконавчі органи, та/або… голови не здійснюють покладені на них… повноваження» [7]. Наукове осмислення цієї норми веде до важливого висновку про її оцінний характер: підстава пов’язується насамперед із бездіяльністю органів місцевого самоврядування або порушенням ними Конституції і законів – тоді військова адміністрація «паралельно» або «заміщувально» бере на себе необхідний обсяг компетенції для підтримання керованості громади. Інакше кажучи, закон прямо дозволяє інституційне «підхоплення» управління там, де звичайний механізм самоврядної влади не працює – через відсутність кворуму, нескликання сесій, блокування прийняття рішень, захоплення чи окупацію, правопорушення посадових осіб, тривалу відсутність міського/сільського голови тощо [7].

Водночас доктрина уточнює, що таке заміщення має не лише організаційний, а й матеріальний вимір: у разі утворення військової

адміністрації «бюджетні повноваження переходять до військової адміністрації» – тобто забезпечується фінансова спроможність виконувати невідкладні функції управління і захисту життєдіяльності громади. Кобрин В.С., Нос Ю.С. і Полюх Р.В. звертають увагу у своєму дослідженні на факт того, що: «одночасне функціонування органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій, у зв'язку із підміною одними повноважень інших, є дещо нелогічним». На їхню думку, ВА доцільно концентрувати саме там, де органи місцевого самоврядування об'єктивно не можуть діяти [36, с. 72].

Зі свого боку Ключковський і Венгер підкреслюють телеологію цієї підстави: ВА слугують відновленню «керованості справами на відповідній території у разі, коли рада не виконує своїх функцій», причому припинення демократичних процедур не допускається – втручання має ґрунтуватися на законі і бути пропорційним до загроз [35, с. 42-43].

До того ж Ковальчук наголошує, що законодавець передбачив «можливість зупинення діяльності (а отже, здійснення повноважень) окремих органів місцевого самоврядування… з можливим поновленням їх діяльності після закінчення воєнного стану», чим юридично оформлено саме тимчасовий, субсидіарний характер заміщення [37, с. 43].

Практика також виявляє ризики, зокрема, звертають увагу на небезпеку «повзучого згортання місцевого самоврядування шляхом його заміни військовими адміністраціями», що вимагає чіткого дотримання підстав і меж їх утворення [19, с. 7].

Змістовне наповнення підстав тісно пов'язане з матеріальними безпековими обставинами. Нормативний текст недвозначний: військові адміністрації створюються для «забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури» [7]. Додатково перелік заходів воєнного стану включає можливість «встановлювати (посилювати) охорону об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність

населення» [7], що прямо кореспондує з потребою оперативної координації на місцях.

У зонах активних бойових дій або окупації функціонування органів місцевого самоврядування нерідко зупиняється de facto, і саме тоді військова адміністрація виконує стабілізаційну роль, забезпечуючи базову керованість та безпеку. У ширшому контексті правозастосування під час воєнного стану, створення таких органів – це відповідь на «потреби національної безпеки» та механізм реалізації заходів, прямо передбачених законом та актами глави держави.

Важливою є й територіально-рівнева логіка утворення. На регіональному і субрегіональному рівнях закон додатково визначає: «у районі, області військові адміністрації утворюються у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені законом строки або припинення їх повноважень» [7]. На рівні громад утворення прив’язане саме до меж відповідної територіальної громади (а не до одного населеного пункту в ізоляції), що випливає з реформи адміністративно-територіального устрою 2020 року [9]. Сама назва «військова адміністрація населеного пункту» є радше умовною, адже фактичним простором юрисдикції є територія громади, у якій зафіксовано нездійснення повноважень. У такий спосіб територіальні межі дії правового режиму поєднуються з внутрішньодержавним ієрархічним поділом (область – район – громада), а часові рамки виконання повноважень чітко обмежено періодом дії воєнного стану та 30 днями після його припинення чи скасування.

Узагальнюючи, інститут військових адміністрацій спрацьовує тоді, коли є одночасно:

а) формальна юридична умова – воєнний стан на відповідній території;

б) фактичний дефіцит дієздатності місцевої влади або інші безпекові ризики;

в) територіальна визначеність меж юрисдикції та рівня організації;

г) процедурне рішення Президента, що структурує і легітимує управлінський перехід.

Саме в такому ключі вітчизняна наука розглядає військові адміністрації як спеціальний інструмент кризового публічного управління, який поєднує правові гарантії та оперативну спроможність держави діяти в умовах екзистенційної загрози.

З огляду на конституційно визначену «надзвичайність» правового режиму воєнного стану, порядок утворення військових адміністрацій є поетапним і формально врегульованим ланцюгом рішень – від виявлення підстав до припинення діяльності після скасування воєнного стану.

Головною умовою виступає сам факт запровадження воєнного стану на певній території: Закон України «Про правовий режим воєнного стану» прямо встановлює, що на таких територіях можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації, причому рішення про їх створення приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування; той самий закон окреслює і базові параметри їхньої організації (очолює начальник, порядок спрямування/координації, часові рамки діяльності) [7].

На етапі прийняття рішення принципово важливим є президентський формуляр – указ: саме у формі указу за поданням компетентних суб’єктів фіксується воля держави на організаційне «включення» ВА та визначаються конкретні територіальні межі, що відповідає логіці спеціального механізму управління безпекою і громадським порядком у війні; доктрина додатково підкреслює, що рішення про утворення ВА інтегрується в єдину вертикаль сектору безпеки й оборони та поєднує цивільний і військовий компоненти управління.

Далі настає організаційний блок: державна реєстрація ВА як юридичної особи публічного права, налагодження діловодства, оприлюднення актів і доведення рішень до виконання згідно з правилами для державних органів (у тому числі застосування урядових стандартів документування – постанови

Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55 «Деякі питання документування управлінської діяльності» і наказу Міністерства юстиції України від 18.06.2015 р. № 1000/5 «Про затвердження Правил діловодства та архівного зберігання документів у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях»); практичні рекомендації наголошують, що попри тимчасовий характер ВА, їхня управлінська діяльність має бути чітко регламентована і підзвітна [61, с. 1-2].

Структуру, штат і фінансово-матеріальне забезпечення військової адміністрації розгортають із урахуванням подвійної підпорядкованості безпекового блоку (координація Генеральним штабом ЗСУ) та загальної урядової вертикалі щодо інших питань. Уніфіковано й процедури затвердження структур і штатів залежно від того, чи утворена в області ВА, а також часові межі здійснення повноважень протягом дії воєнного стану та визначеного періоду в 30 днів після його припинення/скасування.

Окремим змістовним фрагментом порядку є трансфер повноважень: коли органи місцевого самоврядування де-факто не можуть діяти, ВА населених пунктів тимчасово забезпечують керованість території та надання публічних послуг, про що свідчить і парламентський моніторинг деокупованих громад, де акцент йде на підтриманні базового переліку сервісів попри кадрові й бюджетні обмеження. В моніторингу зазначено: «Дослідження стану публічних послуг засвідчило унікальний досвід деокупованих територіальних громад Херсонщини, які попри відсутність фінансового та людського ресурсів, продовжують забезпечувати жителів публічними послугами, залучаючи підтримку різних заінтересованих суб’єктів» [38, с. 29].

З методологічного погляду, весь процес від ініціювання до оприлюднення й виконання є типовим для адміністративних органів: діяння ВА мають відбуватися винятково з дотриманням процедурної дисципліни та орієнтацією на публічний інтерес і безпеку, що відповідає базовим засадам діяльності суб’єктів публічного управління в українській адміністративно-

правовій доктрині. Константінов О.Ф. у своїй роботі, присвяченій суб’єктам публічного управління України чітко визначає: «суб’єкти адміністративного управління здійснюють свої повноваження та виконують свої обов’язки відповідно до конституційних правил, встановлених частиною 2 статті 19 Основного закону України, тобто діють лише в межах своїх повноважень і у порядку, передбаченому Конституцією та законодавством України» [39, с. 33].

У підсумку, порядок утворення військових адміністрацій логічно поєднує:

1) ініціювання на підставі юридичного факту дії воєнного стану і фактичної неспроможності органів місцевого самоврядування (де це має місце) з оформленням подання компетентним суб’єктом;
2) прийняття індивідуального акта главою держави;
3) оперативну організацію – призначення начальника, формування структури/штату, ресурсний супровід, регламентоване діловодство та оприлюднення;
4) тимчасове заміщення/координацію місцевих повноважень з обов’язковою взаємодією із радами та їхніми виконавчими органами за наявності;
5) припинення/реорганізацію після скасування воєнного стану в межах строків і процедур, визначених законом.

2.3. Компетенція військових адміністрацій

Вступ до розгляду інституту компетенції в публічному управлінні є необхідним для глибокого розуміння правового статусу будь-яких публічних суб'єктів, оскільки саме компетенція формує правові межі, змістовне наповнення та призначення їхньої діяльності. У сучасній українській адміністративно-правовій науці це поняття є ключовим для характеристики будь-якого органу публічної влади. Так, В.Б. Авер'янов підкреслював, що

«Компетенція органу виконавчої влади – це визначена сукупність державних повноважень і завдань, закріплених за конкретним органом законом, які він має реалізовувати в ході своєї службової діяльності» [12, с. 99]. Компетенція, таким чином, не зводиться лише до переліку прав, а є комплексною правовою категорією, що інтегрує декілька взаємопов’язаних елементів, які окреслюють зміст правосуб'єктності органу.

Першим і визначальним елементом є предметна сфера або сфера відання. В сучасній доктрині зазначається, що «предмет відання…визначає коло питань, які компетентний вирішувати суб’єкт публічного адміністрування» [13, с. 88]. Саме предметна сфера визначає, в яких галузях суспільного життя (наприклад, національна безпека, фінанси, освіта) орган уповноважений діяти. Другим елементом є повноваження, які є безпосередніми засобами реалізації компетенції. Повноваження – це правова конструкція, яка інтегрує специфічні права й обов’язки суб’єктів публічного адміністрування. Обсяг повноважень конкретного суб’єкта формується під впливом різних факторів і може значно варіюватися. Як зазначено в підручнику з загального адміністративного права України: «повноваження завжди є відображенням владних приписів, тому що: здійснюються виключно уповноваженими на це суб'єктами; є потенційним способом впливу уповноваженого суб’єкта; забезпечуються нормою права; реалізуються виключно в межах публічно-правових відносин» [29, с. 162-163]. Третій елемент – це функції, які являють собою основні напрями діяльності, необхідні для досягнення поставлених перед органом завдань. Нарешті, невід’ємною частиною компетенції є відповідальність. Реалізація компетенції має супроводжуватися чітко визначеною відповідальністю публічного суб’єкта та його посадових осіб за невиконання або неналежне виконання покладених на них функцій.

Фундаментальні засади реалізації компетенції публічних суб’єктів ґрунтуються на низці принципів, які гарантують легітимність, ефективність та підконтрольність їхньої діяльності.

Ключовим принципом є законність. Природу законності чітко охарактеризував Муравенко О.Ю.: «Законність, з одного боку, є загальною ідеєю, що втілює принцип обов’язковості закону, узгодженого з правом; з іншого – це правовий режим і спосіб державного управління, у межах якого забезпечується реальне втілення цієї вимоги: точне та неухильне виконання правових приписів, тобто практична реалізація самої ідеї законності» [50, с. 382]. Принцип законності вимагає, щоб діяльність усіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб здійснювалася на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Цей принцип є правовою аксіомою, що обмежує свавілля влади.

Наступний принцип пропорційність. Він набувають особливого значення при застосуванні примусових заходів або обмежень прав. Як відзначив Марченко А.Р. у своєму дослідженні: «Принцип пропорційності означає, що кожен захід, запроваджуваний, зокрема, органами виконавчої влади, має бути ретельно обґрунтований і належно спроєктований так, щоб ефективно досягати легітимної мети, не виходячи за межі необхідного» [46, с.31]. Принцип пропорційності функціонує як найважливіший внутрішній обмежувач, який стримує всі форми компетенції військових адміністрацій від надмірного втручання. Зокрема, ВА зобов'язані забезпечити, щоб запровадження таких заходів, як комендантська година, було строго пропорційним актуальному рівню військової загрози. Адже, як зазначала Кузніченко С.О., «запроваджуючи воєнний стан, органи публічної влади мають чітко окреслити, які саме права за конкретних обставин підлягають обмеженню та якими заходами це здійснюватиметься» [43, с. 35], що виключає можливість встановлення однакових жорстких режимів у прифронтових районах і в глибокому тилу. Аналогічно ВА повинні дотримуватися мірності під час ухвалення бюджетних рішень чи розпорядження комунальним майном, уникаючи нецільових або надмірних витрат, які не є критичними для життєзабезпечення громади. Нарешті, у сфері примусових заходів, будь-яке

застосування адміністративного примусу, чи то зупинення робіт, чи закриття об'єктів, має бути пропорційним загрозі, яку ці дії або об'єкти створюють, гарантуючи, що засіб не перевищує мету.

Принцип тимчасовості є визначальним в умовах правових режимів, відмінних від звичайного, наприклад, воєнного стану. Він означає, що будь-які додаткові повноваження, набуті публічним суб’єктом у зв'язку з дією такого режиму, є обмеженими у часі і припиняються з його скасуванням або завершенням. У діяльності військових адміністрацій принцип тимчасовості виявляється не лише в обмеженості додаткових повноважень, а й у тимчасовому характері самих цих органів. Вони створюються для функціонування виключно в умовах воєнного стану як особливі суб’єкти публічної влади, покликані забезпечувати оборону, громадську безпеку, відновлення базових функцій держави й органів місцевого самоврядування на відповідних територіях. В. І. Цицюра зазначає, що «Військові адміністрації – це тимчасові державні органи, що формуються главою держави на територіях, де введено воєнний стан» підкреслюючи надзвичайний і часово обмежений характер їх існування та повноважень [74, с. 97].

Для ефективного розподілу владних функцій між різними рівнями управління застосовується принцип субсидіарності. Мошак О.В. визначила, що «суть цього принципу в тому, що центральні та регіональні органи мають втручатися в діяльність місцевого самоврядування лише настільки й у тих межах, у яких територіальна громада не спроможна самостійно задовольнити свої потреби» [49, с. 45].

Надзвичайно важливим для демократичної організації публічної влади є принцип підконтрольності і підзвітності. Цей принцип прямо пов’язаний з діяльністю військових адміністрацій. Як зауважила Ляднова О.В.: «Відповідно до ієрархії, діяльність районних військових адміністрацій спрямовується, координується та контролюється, зокрема, обласними військовими адміністраціями. Водночас керівники районних військових адміністрацій

уповноважені здійснювати загальне керівництво діяльністю військових адміністрацій населених пунктів» [45, с. 86].

У сукупності, ці принципи формують правову базу, що забезпечує не лише легітимність, але й ефективність, відповідальність та прозорість функціонування публічних суб'єктів при реалізації ними своєї компетенції в українській системі публічного управління.

Визначивши теоретичні основи поняття та принципів компетенції, необхідно перейти до аналізу правового статусу військових адміністрацій, які є унікальним інститутом публічного управління, створеним для реалізації функцій держави та місцевого самоврядування в умовах дії правового режиму воєнного стану. Компетенція ВА формується на перетині загальних адміністративно-правових засад і специфічних вимог, зумовлених військовою необхідністю та безпекою.

Специфіка компетенції військових адміністрацій полягає у її «складеній» природі: вона формується шляхом поєднання власних режимних повноважень із тимчасовим виконанням (заміщенням) повноважень інших суб’єктів публічної влади, насамперед органів місцевого самоврядування. Обсяг повноважень військових адміністрацій визначається тими обставинами та підставами, з яких їх утворюють. У такий спосіб військова адміністрація не лише реалізує спеціальні, притаманні правовому режиму воєнного стану функції, але й забезпечує спадкоємність і безперервність роботи. С. Є. Антонова та І. О. Сідлярук визначили , що «у випадках, коли органи місцевого самоврядування не можуть виконувати свої конституційні обов’язки, військові адміністрації перебирають на себе їхні функції, що дозволяє забезпечити безперервність управління» [17, с. 8].

Цю класифікацію прямо підтримує Шаповал І. І., який зазначає, що особливості правового статусу ВА «дозволяє здійснити їх умовний поділ на дві категорії: а) загальні… і б) спеціальні…». За його висновком, «можна зробити висновок про дуалістичний характер компетенції військових адміністрацій», адже перша група охоплює типові для місцевої влади завдання

розвитку територій, а друга – «властиві діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки», включно з охороною критичних об’єктів і підтриманням відповідних режимів [75, с. 524].

Воєнний стан наділяє військові адміністрації комплексом спеціальних режимних повноважень для оперативного управління територіями, забезпечення оборони, громадської безпеки та стійкості критичних сервісів. Реалізація цих повноважень має відбуватися у межах сучасних стандартів адміністративного права, насамперед із дотриманням тесту необхідності й балансу втручання. Дані повноваження визначені статтею 8 Закону № 389-VIII. Реалізація цих заходів відбувається у взаємодії з військовим командуванням, а також самостійно або з долученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування [7].

Спеціальні повноваження військових адміністрацій вибудовуються навколо декількох взаємопов’язаних напрямів, які разом забезпечують безпеку людей і стійкість території в умовах воєнного стану. Насамперед ідеться про пріоритизацію об’єктів, без яких життєдіяльність громади неможлива. Військові адміністрації посилюють охорону критичної інфраструктури та пов’язаних із нею підприємств, водночас установлюючи для них особливі режими роботи – від доступу та пропускних правил до технологічних регламентів, потрібних для безперервності послуг. У цій же логіці діє механізм оперативного залучення виробничих потужностей і персоналу підприємств усіх форм власності для оборонних і відновлювальних потреб: змінюються графіки, перепрофілюються лінії, а ресурси спрямовуються туди, де вони дають найбільший захисний ефект.

Коли звичайних трудових ресурсів бракує, адміністрації застосовують інструмент трудової повинності для працездатних осіб, не задіяних в обороні та захисті критичної інфраструктури. Такі роботи мають суспільно корисний характер і напряму підтримують Збройні Сили, інші військові формування, правоохоронні органи та служби цивільного захисту, причому за залученими

працівниками зберігаються місця роботи. У надзвичайно гострих випадках до арсеналу додається примусове відчуження майна для потреб держави з належним документуванням і подальшим вирішенням питання компенсації. Це дозволяє швидко перекинути матеріальні ресурси на критичні напрямки. У науковій літературі трудова повинність розглядається як винятковий, але правово врегульований інструмент мобілізації людських ресурсів, що не заперечує заборону примусової праці, а застосовується лише в межах спеціального закону. Н. Р. Прокопчук зазначає, що «Залучення громадян до суспільно корисної праці у формі трудової повинності ... примусовою працею вважатися не можуть» [59, с. 16].

Безпековий контур посилюється режимними рішеннями, що мінімізують ризики диверсій та безладдя. Запроваджується комендантська година й світломаскування, встановлюються особливі правила в'їзду й виїзду, обмежується пересування людей і транспорту. У межах законодавчих гарантій адміністрації організовують перевірку документів, а за потреби огляди речей, транспортних засобів і окремих приміщень. Щоб уникнути скупчень і неконтрольованих ризиків, можуть тимчасово заборонятися масові заходи; у виняткових ситуаціях встановлюються обмеження на вибір місця проживання або перебування в межах визначених територій.

Окремого значення набуває інформаційний простір. Для запобігання деструктивним впливам військові адміністрації мають право регулювати роботу постачальників електронних комунікацій, медіа й поліграфії, а також тимчасово використовувати місцеві телерадіоцентри та друкарні для військових потреб і офіційної комунікації з населенням. У цьому контексті показовою є позиція військових науковців: авторський колектив навчального посібника «Інформаційна безпека сучасного суспільства» під загальною редакцією А.І. Міночкіна наголошував, що «в інтересах інформаційно-психологічної протидії використовується державна поліграфічна база, державні телерадіоцентри, їх пересувні комплекси» [33, с. 135]. Якщо порушуються вимоги режиму, можливе вилучення технічних засобів зв'язку

та обладнання. Ця міра унеможливлює несанкціоновану передачу чутливої інформації.

Контроль за обігом небезпечних товарів є ще одним запобіжником. За потреби обмежується або забороняється торгівля зброєю, сильнодіючими хімічними речовинами, а у фармацевтичній сфері запроваджуються спеціальні правила щодо лікарських засобів із вмістом наркотичних компонентів, психотропів і прекурсорів. Додатково передбачено вилучення навчальної та бойової техніки, небезпечних речовин і матеріалів, а також зменшення запасів небезпечної «хімії» на об’єктах підвищеної небезпеки, щоб мінімізувати техногенні й терористичні загрози.

Блок цивільного захисту зосереджений на збереженні життя і здоров’я людей. Адміністрації визначають порядок використання захисних споруд, відповідають за їхню готовність і цілодобову доступність, організують будівництво або облаштування стаціонарних, мобільних і найпростіших укриттів та відновлюють пошкоджені об’єкти. На будівлях і транспорті, що підпадають під норми міжнародного гуманітарного права, наносяться відповідні розпізнавальні знаки. За необхідності проводяться евакуації населення із зон бойових дій або підвищеного ризику, а також переміщення матеріальних і культурних цінностей державної власності. У разі дефіциту базових товарів може запроваджуватися нормоване забезпечення – керований, прозорий розподіл продуктів і предметів першої необхідності.

Ще один напрям – переміщення осіб, які перебувають під вартою: для недопущення надзвичайних ситуацій затриманих, підозрюваних, обвинувачених і засуджених евакуюють із небезпечних районів до безпечніших установ за спеціально затвердженим порядком і з дотриманням процесуальних гарантій [7].

Їх застосування має ґрунтуватися на принципах законності, необхідності та пропорційності, бути чітко територіально й часово обмеженим, належно оформленим управлінськими актами з мотивацією та посиланням на фактичні обставини.

Загальні повноваження військових адміністрацій – це той базовий масив «звичайного» публічного управління, який забезпечує життєздатність території під час війни поряд зі спеціальними режимними заходами. Вони охоплюють підтримання законності та публічного порядку, планування і реалізацію соціально-економічного розвитку, бюджет і фінанси, управління комунальним майном та регуляторною політикою, організацію роботи промисловості, агросектору, будівництва, транспорту та зв'язку, забезпечення функціонування сфер освіти, охорони здоров'я й культури, політики у справах сім'ї, молоді та спорту, використання землі та природних ресурсів і охорону довкілля, питання зовнішньоекономічної діяльності, а також оборонну роботу, мобілізаційну підготовку, соціальний захист і зайнятість населення. Як наголошував Яковчук Я. В., «публічне адміністрування місцевими державними адміністраціями здійснюється шляхом виконавчо-розпорядчої діяльності та надання адміністративних послуг… що забезпечує виконання законодавства, законність і правопорядок, реалізацію державних і регіональних програм розвитку» [78, с. 263]. Саме цей «корінь» звичайних управлінських функцій переходить до військових адміністрацій там, де потрібно забезпечити безперервність базових сервісів у воєнний час.

Правова передумова появи загальних повноважень – запровадження воєнного стану і створення на визначеній території відповідної військової адміністрації. Як підкреслює Говоров В. С., військові адміністрації – це «тимчасові державні органи», що утворюються для «забезпечення дії Конституції та законів України, разом із військовим командуванням заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури» [24, с. 89]. З цього випливає подвійна логіка набуття компетенції: на регіональному і районному рівнях вони фактично наслідують (відтворюють) коло повсякденних справ місцевих державних адміністрацій, а на базовому рівні можуть тимчасово виконувати частину завдань і повноважень органів місцевого самоврядування, якщо ті об'єктивно не спроможні діяти.

Гетерогенність компетенції – ключова риса інституту військових адміністрацій у кризових умовах. Журавель влучно зауважив, що специфіка компетенції цих органів полягає у поєднанні «повноважень місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування… з одного боку, а з іншого – правоохоронних органів у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки» [28, с. 145]. Тобто «загальна» складова у воєнний період невідривна від режимних інструментів безпеки та координації.

Військові адміністрації отримують функції місцевих державних органів, коли виборні органи або їх виконавчі структури евакуйовані, втратили керованість чи фізично не можуть діяти через небезпеку, створюється тимчасовий орган, що бере на себе виконання визначених законом завдань. У цьому контексті Пирога І. С та Пирога М. І. прямо констатують, що у період війни військові адміністрації виконують визначені чинним законодавством повноваження місцевих державних адміністрацій та, частково, органів місцевого самоврядування [56, с. 118]. Такий підхід забезпечує безперервність бюджетного процесу, соціальних виплат, роботи комунальних служб, функціонування закладів освіти й медицини, а також організацію мобілізаційної готовності, оборонної роботи і цивільного захисту. Отже, «загальні» повноваження військових адміністрацій – не самоціль, а правовий механізм підтримання керованості території, який діє доти, доки громада та її інституції не відновлять спроможність працювати у звичайному режимі.

РОЗДІЛ ІІІ. ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ В ОРГАНІЗАЦІЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ В УМОВАХ РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Війна радикально змінила контекст функціонування місцевого рівня виконавчої влади в Україні. Те, що у звичайних умовах сприймалося як рутинне адміністративне управління, у стані загрози перетворюється на безперервне антикризове адміністрування, де кожне управлінське рішення має одночасно відповідати вимогам законності, безпеки, оперативності й пропорційності. У такій ситуації базові інституції місцевої виконавчої влади – місцеві державні адміністрації та утворені в умовах воєнного стану військові адміністрації – вимушені адаптувати організацію роботи, процедури взаємодії і внутрішній контроль, зберігаючи баланс між захистом прав людини та публічною безпекою.

Першою базовою проблемою залишається хронічно невирішене розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Ще до повномасштабної війни О. М. Сахань наголошував, що «не вирішена проблема розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; неефективна організація виконавчої влади на рівні району та області» [66, с. 3]. Ця думка є актуальною і дотепер, адже у режимі воєнного стану ця стара вада проявляється гостріше, до вже знайомої «дуальності» місцевих державних адміністрацій і рад додалася присутність військових адміністрацій, які перебирають на себе значну частину владних повноважень.

На практиці це означає, що в багатьох громадах рішення щодо одних і тих самих питань можуть готуватися паралельно кількома структурами, а мешканці не розуміють, до кого звертатися: до начальника обласної військової адміністрації, начальника районної військової адміністрації чи до міського голови. Внаслідок цього губиться відчуття єдиного центру відповідальності, а управлінські ресурси витрачаються на узгодження позицій замість

оперативного реагування. Саме цю проблему описав Ю. М. Сірий у своїй статті, там він зазначав, що «недостатня координація та взаємодія, цивільні й військові органи управління можуть не завжди діяти узгоджено й ефективно, що здатне призвести до дублювання зусиль або навіть до виникнення конфліктів у їхній роботі» [68, с. 126]. У згаданій раніше праці О. М. Сахань підкреслює, що одним із ключових напрямів оновлення публічної влади має стати чітке розмежування компетенції між рівнями влади та посилення місцевого самоврядування, адже «одним із способів вирішення проблем організації публічної влади є децентралізація – передача певної частини повноважень органам, які не є підпорядкованими центральній владі» [66, с. 2]. Це орієнтир, який у воєнний час набуває подвійної ваги, тобто без зрозумілого розподілу компетенції кожна надзвичайна ситуація ризикує перетворитися на хаотичне «перетягування ковдри» між різними суб'єктами владних повноважень.

Реалістичним шляхом подолання цієї проблеми видається фіксація саме функціонального, а не лише формально-галузевого розмежування повноважень. Замість того щоб механічно перераховувати сфери відповідальності різних органів, доцільно прив'язати їх до конкретних результатів: хто відповідає за безперервність теплопостачання під час обстрілів, хто – за організацію укриттів, хто – за комунікацію з населенням. Такий підхід дозволяє вибудувати більш прозору систему підзвітності, у якій місцеві державні адміністрації, військові адміністрації й органи місцевого самоврядування не конкурують між собою, а закривають різні сегменти спільного завдання.

Друга проблема пов'язана з тим, що воєнний стан загострив напругу між потребою централізації й логікою децентралізаційної реформи. В. І. Цимбалюк справедливо відзначає, що в екстремальних умовах війни «маємо можливість перевірити ефективність створеної в Україні управлінської вертикалі, міцність суб'єктивно-об'єктивних взаємозв'язків у системі національного публічного адміністрування» [73, с. 116-117]. Той самий автор

підкреслює, що «в умовах воєнного стану для підвищення ефективності державного управління законодавець вдається до більшої централізації з акцентом на інтереси національної безпеки та оборони» [73, с. 120]. Це природна реакція на загрозу, але вона містить ризик знецінення здобутків децентралізації на місцевому рівні.

З одного боку, є очевидний запит на єдине командування, оперативність, можливість швидко мобілізувати ресурси всієї держави, приймаючи непопулярні, але необхідні рішення. З іншого – саме місцеві громади краще бачать реальні потреби людей і розуміють контекст кожного населеного пункту. Надмірна централізація може перетворити місцеві органи виконавчої влади і військові адміністрації на простих виконавців наказів «зверху», позбавивши їх можливості гнучко реагувати на локальні виклики, наприклад, у сфері розміщення внутрішньо переміщених осіб чи підтримки малого бізнесу.

Вирішення цієї дилеми можливе шляхом глибокого переосмислення того, які саме повноваження мають бути централізовані, а які повинні залишатися на місцевому рівні. Йдеться не про повернення до жорстко командної, суто вертикальної моделі управління, а про виокремлення відносно вузького, але критично важливого кола рішень, що обґрунтовано мають ухвалюватися на національному рівні. Насамперед це питання оборони держави, загальнодержавної логістики, функціонування та захисту критичної інфраструктури, а також координації дій у випадку масштабних загроз безпеці.

Водночас переважну більшість управлінських завдань, пов’язаних із повсякденним життям громади, логічно й доцільно залишати у сфері відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Саме на цьому рівні найкраще враховуються реальні потреби населення, особливості території, локальна економіка, соціальна інфраструктура. Збереження й посилення ролі місцевого рівня дає такі переваги, як:

1) оперативність прийняття рішень і реагування на локальні виклики;

2) вища прозорість та підзвітність перед громадянами;
3) посилення довіри до влади завдяки залученню мешканців до вироблення рішень;
4) ефективніше використання ресурсів, які спрямовуються безпосередньо на потреби громади.

Роль військових адміністрацій у такій моделі доцільно будувати як доповнювальну та координаційну, а не замісну щодо місцевої влади. Надання їм консультативних, координаційних і, за необхідності, наглядових повноважень дозволяє поєднати вимоги безпеки та оборони з принципами місцевого самоврядування. Це, у свою чергу, дає можливість уникати дублювання функцій, знижувати ризики конфлікту між цивільними та військовими структурами, забезпечувати узгодженість дій у сфері мобілізації ресурсів, евакуації, цивільного захисту, підтримки критичної інфраструктури.

Практичним інструментом реалізації такої моделі може стати формат спільного планування, а саме розроблення й запровадження «єдиного плану дій громади». У цьому плані мають бути:

- чітко розмежовані повноваження органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади та військових адміністрацій;
- визначені механізми координації, обміну інформацією та спільного використання ресурсів;
- передбачена спрощена й швидка процедура узгодження позицій у кризових ситуаціях (зміна воєнної обстановки, надзвичайні ситуації техногенного чи природного характеру, масові переміщення населення тощо).

Переваги такого «єдиного плану» полягають у тому, що він: забезпечує прогнозованість дій усіх суб’єктів публічної влади на території громади; зменшує ризики хаотичних чи взаємно суперечливих рішень; створює основу для ефективної взаємодії цивільних і військових структур; підвищує загальну спроможність громади до стійкості в умовах воєнного стану.

У цьому контексті особливо показовими є наукові підходи до єдності та взаємодії в системі публічної влади. Так, науковець С.С. Єсімов зазначав, що: «Конституція закріпила серед принципів організації та функціонування органів публічної влади такі, як єдність системи публічної влади та їх взаємодія з метою найбільш ефективного вирішення завдань» [27, с. 76]. Зазначена позиція підкреслює, що оптимальна модель поєднує чітко виписану компетенцію, єдину систему публічної влади та дієві механізми взаємодії між її ланками. Запропонований підхід обмеженої, змістовно вмотивованої централізації ключових рішень у сфері безпеки та оборони у поєднанні з реальним збереженням і посиленням повноважень громади відповідає цій конституційній та доктринальній логіці.

Третя проблема проявляється у складній і часто громіздкій організаційній архітектурі місцевої виконавчої влади в умовах воєнного стану. У навчальному посібнику Т. Я. Назара наголошується, що у воєнний час діяльність місцевих органів публічної влади фактично перепрограмовується: «у період воєнного часу організація діяльності місцевих органів публічної влади спрямована головно на оборону держави, забезпечення дії Конституції та законів, здійснення заходів правового режиму і цивільного захисту населення» [52, с. 33]. Той самий автор підкреслює, що «появу місцевих військових адміністрацій варто розглядати як вимушений крок, пов’язаний із необхідністю особливого режиму управління на територіях, де тривають або можливі бойові дії» [52, с. 62].

Фактично йдеться про нашарування кількох управлінських вертикалей: класичної системи місцевих державних адміністрацій, структури органів місцевого самоврядування і паралельної мережі військових адміністрацій. У мирний час подібна багатошаровість виглядала б надлишковою, однак у воєнних умовах вона часто сприймається як необхідне страхування від колапсу управління. Проте така конструкція створює ризики «організаційного шуму»: різні органи видають розпорядження, які перетинаються або

дублюють одне одного, а внутрішні процедури часто не встигають адаптуватися до нових ролей і повноважень.

У навчальному посібнику звертається увага на те, що пріоритетним завданням місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування «залишається удосконалення форм та способів їх взаємодії в період воєнного стану» [3, с. 96]. Іншими словами, сам факт створення військових адміністрацій ще не гарантує ефективності, потрібні зрозумілі механізми координації, в яких врегульовано обмін інформацією, порядок спільного планування, процедури розв'язання конфліктів рішень. Без цього складна система починає працювати проти себе, а не на користь громади.

Одним із ключових напрямів оптимізації взаємодії цивільних і військових структур може стати запровадження на рівні області та територіальних громад постійно діючих координаційних штабів. До складу таких штабів доцільно включати керівників місцевих військових адміністрацій, голів відповідних рад, керівників критично важливих підприємств і об'єктів інфраструктури (енергетика, водопостачання, транспорт, зв'язок, медичні заклади), а також уповноважених представників силових структур, служб з надзвичайних ситуацій, Національної поліції, ДСНС тощо. За необхідності до роботи штабу можуть залучатися представники соціальних служб, освітніх та комунальних установ, що дозволяє враховувати комплексний вплив управлінських рішень на життя громади.

Формалізація такого штабу у вигляді консультативно-дорадчого органу при обласній військовій адміністрації чи при відповідній місцевій військовій адміністрації дає змогу, з одного боку, зберегти юридичну автономію кожного суб'єкта (органів місцевого самоврядування, виконавчої влади, військових структур, операторів інфраструктури), а з іншого – виробити сталу практику роботи в єдиному інформаційному полі. Регулярні засідання (наприклад, щотижневі або позачергові – у разі загроз і кризових ситуацій), спільне планування, обмін оперативною інформацією та аналіз ризиків сприяють

тому, що учасники штабу починають координувати свої дії не лише формально, а й на рівні спільного розуміння пріоритетів та обмежень. Це зменшує ймовірність конфліктів повноважень, дублювання рішень або взаємного блокування ініціатив.

Важливим елементом діяльності таких координаційних штабів має стати нормативне закріплення обов'язковості спільного аналізу наслідків найбільш чутливих рішень, які безпосередньо впливають на права громадян та базові умови життєдіяльності громади. Йдеться, зокрема, про:

- запровадження або зміну режиму обмеження пересування (комендантська година, блокпости, обмеження в'їзду/виїзду);
- прийняття рішень про часткову чи повну евакуацію населення, тимчасове розміщення внутрішньо переміщених осіб;
- зміну режиму роботи об'єктів комунальної інфраструктури (водо-, тепло-, електропостачання, транспорт, освітні та медичні заклади);
- проведення масштабних інженерних чи фортифікаційних робіт, що впливають на використання територій.

Кожне таке рішення має проходити процедуру спільного обговорення в межах штабу з оцінкою можливих соціальних, економічних, безпекових наслідків, сценаріїв розвитку ситуації та потреби в ресурсах. За результатами обговорення доцільно чітко фіксувати відповідальний орган (або кілька органів) за реалізацію рішення, координацію дій залучених суб'єктів, інформування населення та моніторинг виконання.

Четверта проблема стосується спроможності місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування реально захищати права, свободи й законні інтереси громадян у ситуації, коли безпекові загрози оновлюються щодня. В. О. Бурбика слушно зазначає, що «процес забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян органами місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану є надзвичайно складним та багатоаспектним» [23, с. 927]. Він пов'язує це як із масштабом руйнувань, окупацією окремих територій і вимушеною міграцією, так і з тим, що багато рішень доводиться

ухвалювати в умовах інформаційної невизначеності та дефіциту часу [23, с. 928].

У цій площині проявляється ще одна болюча тема – кадрова й інституційна спроможність місцевої виконавчої влади. У тій самій статті підкреслюється, що реалізація принципу максимального наближення до реальних потреб громади «потребує необхідної кількості спеціалістів, готових працювати у територіальних громадах, належного рівня їх професійної компетентності» [23, с. 932]. На практиці ж значна частина досвідчених кадрів виїхала з прифронтових регіонів, частина мобілізована, хтось вигорав ще в перші місяці повномасштабного вторгнення. Як наслідок, військові адміністрації та місцеві державні адміністрації нерідко вимушені працювати на межі людських і професійних можливостей.

Одним із ключових шляхів посилення спроможності місцевої виконавчої влади стає переорієнтація кадрової політики з формальної «кадрової роботи» (облік штатів, звітність, формальні атестації) на справжнє управління людським потенціалом. Йдеться про цілеспрямоване формування компетентної, мотивованої та стійкої до стресу команди, здатної працювати в умовах воєнного стану та постійних кризових викликів. У цьому контексті доцільно розвивати короткі, але практично орієнтовані програми підвищення кваліфікації для посадовців військових адміністрацій і місцевих державних адміністрацій: тренінги з кризового менеджменту, комунікації з громадянами в умовах небезпеки, роботи з цифровими сервісами, управління проєктами відбудови тощо. Важливо, щоб такі програми були максимально наближеними до реальних завдань громад, а не носили суто формальний характер.

Окремий блок має становити психологічна підтримка персоналу – профілактика професійного вигорання, робота з посттравматичними станами, формування навичок саморегуляції. Не менш важливим є запровадження гнучких форматів роботи для працівників, які поєднують службові обов’язки з волонтерством, участю в територіальній обороні чи службою в резерві: дистанційні формати, гнучкий графік, ротація завдань, можливість

тимчасового переформатування робочого навантаження. У поєднанні з належним матеріальним забезпеченням, прозорою системою оцінювання результатів роботи та можливостями професійного зростання це створює реальні передумови для того, щоб принцип наближеності влади до людини перестав бути лише декларацією і проявлявся у якості публічних послуг та рівні довіри до місцевих органів влади. Недарма науковці О.І. Решетняк та В.О. Шликова наголошують, що «ефективне управління людськими ресурсами є запорукою успішного відновлення та розвитку України, дозволяючи повною мірою використати людський потенціал країни» [63, с. 177].

П'ята проблема представляє собою недостатнє фінансове забезпечення діяльності військових адміністрацій на місцевому рівні, що істотно ускладнює організацію виконавчої влади в Україні в умовах режиму воєнного стану. Йдеться не лише про брак коштів на поточне утримання цих органів, а й про системний розрив між обсягом покладених на них повноважень і реальними ресурсами, які держава та місцеві бюджети здатні спрямувати на їх виконання. За таких умов військові адміністрації змушені працювати в режимі постійної ресурсної напруги, компенсуючи прогалини за рахунок волонтерської допомоги, донорських програм чи ситуативних рішень, що підриває сталість і передбачуваність місцевого управління.

Недостатнє фінансування проявляється у кількох вимірах. По-перше, йдеться про елементарні видатки на забезпечення функціонування апарату військових адміністрацій: оплату праці персоналу, утримання приміщень, транспорт, зв’язок, цифрову інфраструктуру, системи оповіщення та резервні джерела енергопостачання. По-друге, фінансовий дефіцит відчутний у сфері виконання спеціальних завдань воєнного часу – організації евакуації населення, укриття, підтримання критичної інфраструктури, координації гуманітарних програм, підтримки внутрішньо переміщених осіб та ветеранів. По-третє, у багатьох громадах бракує ресурсів на відновлення зруйнованих

об’єктів, інженерний захист територій, посилення спроможності місцевих систем цивільного захисту.

Наукові підходи до аналізу фінансової спроможності територіальних громад показують, що стабільність місцевого управління безпосередньо залежить від обсягу та структури доступних фінансових ресурсів. Так, науковець І. М. Гринчишин зазначає, що "фінансова спроможність є однією з основних засад функціонування спроможних територіальних громад" [25, с. 27]. Якщо для «мирної» моделі децентралізації цього принципу вже недостатньо дотримуватися, то в умовах воєнного стану відсутність належної фінансової спроможності органів місцевої виконавчої влади, включно з військовими адміністраціями, прямо трансформується у зниження рівня безпеки, гіршу якість публічних послуг та зростання управлінських ризиків.

Додатковим чинником ускладнення ситуації є нерівномірність фінансових можливостей територіальних громад, на яких фактично «опираються» військові адміністрації. Дослідження фінансової спроможності громад в умовах війни показують посилення поляризації між відносно багатими та ресурсно вразливими громадами. Науковець О. А. Шуст, аналізуючи динаміку доходів місцевих бюджетів, підкреслює, що "в умовах воєнного стану в країні відбувалася поляризація територіальних громад за рівнями фінансової спроможності" [76, с. 6]. Це означає, що там, де військова адміністрація діє на території громади з критично низьким рівнем фінансової спроможності, її можливості забезпечити виконання навіть базових завдань суттєво обмежені, тоді як заможніші громади здатні частково підстраховувати такі органи власними ресурсами.

Узагальнюючи сучасні підходи до ресурсного забезпечення місцевого самоврядування, науковці наголошують, що проблема не зводиться лише до браку коштів як таких, а стосується цілісного ресурсного потенціалу – фінансового, кадрового, матеріально-технічного, інформаційного та організаційного. У цьому контексті науковці Н. В. Бондарчук і О. О. Подейко справедливо зазначають, що "ефективне ресурсне забезпечення є необхідною

умовою належного виконання органами місцевого самоврядування як власних, так і делегованих повноважень" [21, с. 23]. За аналогією, військові адміністрації, які перебирають на себе частину повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, не можуть якісно реалізувати ці повноваження без комплексного посилення їх фінансової й ресурсної спроможності.

Негативні наслідки недостатнього фінансування військових адміністрацій можна виокремити в таких напрямах:

1) обмеженість коштів стримує можливості укомплектування апарату кваліфікованими кадрами, розвитку аналітичних підрозділів, створення постійно діючих ситуаційних центрів, систем моніторингу безпеки та ризиків. У результаті частина управлінських рішень ухвалюється в «пожежному режимі», без належного аналізу наслідків;

2) фінансовий дефіцит знижує якість реагування на потреби населення в евакуації, розміщенні ВПО, медико-соціальній допомозі, психологічній підтримці, забезпеченні базових послуг (тепло, вода, транспорт);

3) бракує коштів для належного утримання укриттів, систем оповіщення, ремонту доріг і мостів, відновлення критичної інфраструктури в прифронтових та деокупованих територіях, що безпосередньо впливає на обороноздатність та стійкість громад;

З огляду на це, вирішення проблеми недостатнього фінансування військових адміністрацій потребує комплексного, багаторівневого підходу, який поєднує зміни в бюджетному законодавстві, реформування міжбюджетних відносин, розвиток місцевого фінансового менеджменту та активніше залучення позабюджетних ресурсів.

На законодавчому рівні доцільно чітко унормувати статус військових адміністрацій як учасників бюджетного процесу та розпорядників бюджетних коштів із визначенням стабільних джерел фінансування їх діяльності. Йдеться про розширення та деталізацію положень Бюджетного кодексу і спеціальних законів, які б пов’язували обсяг видатків на військові адміністрації з переліком

їхніх повноважень та рівнем ризиків (прифронтові, деокуповані, тилові території тощо). Такий підхід дозволив би мінімізувати практику покладання на військові адміністрації «делегованих згори» завдань без відповідного фінансового ресурсу.

Також необхідним є запровадження справедливіших механізмів міжбюджетного вирівнювання з урахуванням викликів війни. Фінансова спроможність територіальних громад, як показують сучасні дослідження, є критичним фактором їхнього розвитку й стабільності навіть до війни, а воєнний стан лише загострює наявні диспропорції. Це обґрунтовує потребу у спеціальних субвенціях і дотаціях на підтримку військових адміністрацій у найбільш уражених громадах, а також у запровадженні формул розподілу ресурсів, які враховують рівень руйнувань, кількість ВПО, близькість до лінії фронту, обсяг додаткових безпекових завдань.

Важливим напрямом є розвиток практик програмно-цільового бюджетування та середньострокового фінансового планування на рівні військових адміністрацій. Це передбачає підготовку середньострокових програм на 2–3 роки щодо забезпечення оборонних, цивільних і соціальних функцій з чіткими індикаторами результативності, орієнтацією на досягнення вимірюваних ефектів (зменшення часу реагування на загрози, підвищення охоплення населення укриттями, скорочення аварій у системах ЖКГ тощо). Даний підхід дозволяє аргументовано обґрунтовувати потреби в ресурсах перед центральними органами виконавчої влади та донорами і робить бюджетний процес більш прозорим.

Крім того, перспективним є впровадження концепції адаптивного ресурсного менеджменту, на якій наголошують сучасні українські дослідники. Для військових адміністрацій це означає: диверсифікацію джерел фінансування (державний бюджет, місцеві бюджети, міжнародна технічна допомога, благодійні внески, публічно-приватні партнерства), розвиток міжмуніципального співробітництва для спільного утримання критичної інфраструктури, створення резервних фондів швидкого реагування на

надзвичайні ситуації, а також активне використання цифрових інструментів для моніторингу та планування видатків.

Підвищення фінансової спроможності військових адміністрацій неможливе без посилення кадрового та інституційного потенціалу. Ідеться про системну підготовку спеціалістів з публічних фінансів, внутрішнього контролю й аудиту, залучення до апаратів військових адміністрацій фахівців з проєктного менеджменту та грантової діяльності, формування в межах цих органів стійких фінансово-аналітичних підрозділів. Це дозволить не лише ефективніше використовувати наявні ресурси, а й активніше залучати зовнішнє фінансування, у тому числі від міжнародних партнерів.

Не малу роль відіграють механізми прозорості й підзвітності. Публічне розкриття інформації про доходи і видатки військових адміністрацій, проведення регулярних громадських консультацій щодо пріоритетів фінансування, незалежний аудит окремих програм – усе це підвищує довіру населення й донорів, знижує корупційні ризики й сприяє кращому узгодженню фінансових рішень з реальними потребами громад.

Недостатнє фінансування військових адміністрацій є системною проблемою організації виконавчої влади на місцевому рівні в умовах воєнного стану, яка безпосередньо впливає на безпеку населення, якість публічних послуг та стійкість територіальних громад. Її подолання можливе лише за умови поєднання посилення фінансової спроможності громад, удосконалення міжбюджетних механізмів, комплексного ресурсного забезпечення та інституційного зміцнення самих військових адміністрацій. У результаті військові адміністрації зможуть виконувати не лише мінімальний набір функцій у кризових умовах, а й відігравати активну роль у повоєнному відновленні й довгостроковому розвитку місцевих спільнот.

Шоста проблема це дефіцит довіри та підтримки місцевого населення до діяльності військових адміністрацій, що безпосередньо впливає на ефективність організації виконавчої влади на місцевому рівні в Україні в умовах режиму воєнного стану. Йдеться не лише про емоційне несприйняття

окремих рішень, а про глибший вимір – легітимність владних структур, які діють у надзвичайних умовах, часто без традиційного виборчого мандата і змушені ухвалювати непопулярні, але необхідні для безпеки заходи.

Загалом у сучасній науці довіра населення до влади розглядається як ключовий індикатор результативності управління. Науковець Ю.В. Палагнюк зазначає, що «рівень довіри громадян можна вважати одним із головних індикаторів результативності владних дій» [53, с. 717]. Якщо переносити цю логіку на військові адміністрації, стає очевидно, що навіть юридично бездоганне рішення не буде повністю реалізоване, якщо воно не підкріплене хоча б мінімальним «кредитом довіри» з боку громади. У контексті воєнного стану ситуація ускладнюється тим, що рішення цих органів часто прямо зачіпають базові потреби людей – безпеку, житло, роботу, свободу пересування.

Специфіка військових адміністрацій полягає у тому, що вони зазвичай формуються «згори», а не шляхом прямих виборів. Для частини мешканців це означає сприйняття їх як «чужого» або «тимчасового» органу, навіть якщо де-юре вони виконують функції місцевої влади. До того додається комплекс об’єктивних факторів: обмеження доступу до інформації з міркувань безпеки, неможливість повноцінних публічних обговорень, хронічна втома суспільства від війни, посилення чуток та дезінформації. У результаті навіть раціональні й обґрунтовані дії військової адміністрації можуть викликати недовіру, підозри у «закулісних домовленостях» або сприйматись як порушення звичних для людей демократичних процедур.

Особливо гостро проблема довіри проявляється там, де військові адміністрації змушені ухвалювати найбільш чутливі рішення: примусова або організована евакуація, заборона доступу до певних територій, обмеження підприємницької діяльності, вилучення майна для потреб оборони, перегляд містобудівної документації з огляду на створення оборонних рубежів тощо. Для частини населення такі дії означають втрату житла, роботи або звичного способу життя, що закономірно породжує опір, а іноді – відверте

протиставлення себе органам влади, навіть попри те, що формально ці заходи спрямовані на захист їхнього ж життя і здоров’я.

Проблема ще більш загострюється на деокупованих та прифронтових територіях, де люди мають травматичний досвід окупації, колаборації, руйнування інфраструктури та можливих зловживань з боку різних владних структур. У таких громадах довіра до будь-яких «нових» органів влади формується на тлі глибокої травми і скепсису: мешканці часто очікують швидких результатів, відбудови й відновлення справедливості, тоді як військові адміністрації змушені працювати в умовах дефіциту ресурсів, складних процедур і нерідко – суперечливих сигналів з центру.

У науковому дискурсі проблема довіри до місцевого врядування вже описана як системна. Науковці А. Кузьмич та О. Кузьмич зазначають, що «довіра до органів місцевого самоврядування є критично важливою для стабільності та ефективності публічного управління в Україні» [44, с. 62]. Хоча їхнє дослідження стосується насамперед органів місцевого самоврядування, логіка повністю релевантна й для військових адміністрацій, які на період воєнного стану частково підміняють або доповнюють місцеві ради та виконавчі органи. Якщо на місцевому рівні відсутня базова довіра, будь-які реформаторські або безпекові ініціативи набувають ознак «чужого» проекту і зустрічають прихований або відкритий спротив.

Важливо враховувати, що легітимність військових адміністрацій має не лише юридичний, а й соціальний вимір. Науковець П.М. Петровський зазначає, що «легітимізація публічної влади – це комплекс заходів із підняття соціальної довіри до діяльності владних інституцій» [55, с. 11]. У випадку військових адміністрацій цей комплекс заходів має включати інструменти, здатні компенсувати відсутність виборчого мандата: прозорі процедури прийняття рішень (настільки, наскільки дозволяє режим таємності), регулярні публічні звіти, включення представників громади до консультативних органів, системне пояснення логіки ухвалюваних кроків.

До ключових причин дефіциту довіри можна віднести:

1) асиметрію інформації, тобто громада часто не бачить повної картини загроз та оперативної ситуації, а військова адміністрація не завжди може її розкрити;
2) відсутність звичних каналів участі
3) накопичений негативний досвід взаємодії з органами влади до війни, який переноситься на нові структури;
4) інформаційний вплив ворожої пропаганди, що цілеспрямовано дискредитує українські інститути влади, особливо в прифронтових і деокупованих громадах.

Щоб вирішити дану проблему, військові адміністрації мають вибудовувати системну, а не епізодичну комунікацію з населенням. Йдеться про регулярні публічні звіти керівника адміністрації (офлайн-зустрічі, онлайн-трансляції, брифінги), використання офіційних сторінок у соціальних мережах, месенджер-каналів, локальних медіа для пояснення рішень, пов’язаних із безпекою, евакуацією, розподілом гуманітарної допомоги, відбудовою інфраструктури. Важливо не лише інформувати про фактично здійснені заходи, а й пояснювати логіку їх ухвалення, демонструючи підстави вибору певних управлінських рішень та пов’язаних із ними обмежень.

В умовах воєнного стану доцільним є залучення громади до процесу ухвалення найбільш чутливих рішень. Однією з форм такої участі можуть бути консультативні ради при військовій адміністрації за участю представників громадських організацій, волонтерських ініціатив, місцевого бізнесу, ветеранських спільнот, молодіжних рад тощо. Такі органи не підміняють повноважень адміністрації, але дають змогу попередньо «протестувати» найбільш резонансні рішення на рівні локального знання та соціального сприйняття, знижуючи ризики конфліктів. Запропонована для органів місцевого самоврядування парадигма підвищення прозорості, підзвітності та участі цілком може бути адаптована й до тимчасових військово-цивільних структур.

Важливим напрямом зміцнення довіри виступає забезпечення максимальної прозорості управлінських процедур у межах, що не суперечать вимогам безпеки. Це передбачає публічне оприлюднення (у відкритих частинах) розпорядчих документів, рішень щодо розподілу гуманітарної допомоги, критеріїв пріоритизації відбудови інфраструктури, а також підходів до формування керівного складу. Там, де це можливо, доцільно впроваджувати цифрові інструменти – онлайн-кабінети, системи подання звернень та скарг, інтерактивні мапи відновлення, електронні черги на отримання послуг. Подібні механізми безпосередньо корелюють із висновком про те, що прозорість і підзвітність є базовими чинниками формування довіри до органів влади на місцевому рівні.

Особливого значення набуває робота з очікуваннями громади. Військові адміністрації мають не лише реалізовувати конкретні заходи, а й чесно комунікувати про наявні обмеження: дефіцит бюджетних ресурсів, необхідність пріоритизації окремих об’єктів для відновлення, залежність від рішень центральних органів виконавчої влади та міжнародних донорів. Завищені або нереалістичні очікування руйнують довіру не менше, ніж управлінські помилки. У цьому контексті важливими інструментами виступають локальні стратегії чи «дорожні карти» відновлення, погоджені з ключовими стейкхолдерами громади й спрямовані на формування відчуття прогнозованості та послідовності дій влади.

Компоненти довіри мають бути закріплені й на нормативному рівні. У підзаконних актах, що регламентують діяльність військових адміністрацій, доцільно прямо передбачити обов’язки щодо відкритості, проведення консультацій з громадськістю, регулярної публічної звітності та залучення населення до обговорення ключових рішень, а також установити мінімальні стандарти роботи з публічною інформацією.

Необхідним елементом є також системна оцінка рівня довіри до військових адміністрацій через соціологічні опитування, фокус-групові дослідження, аналіз звернень громадян та публічних реакцій. Такі

вимірювання мають практичне значення не лише для наукового аналізу, а й для корекції управлінських і комунікаційних стратегій: вони дають змогу виявляти групи з найнижчим рівнем довіри, локальні конфлікти, інформаційні прогалини і своєчасно змінювати підходи до роботи з населенням ще до того, як невдоволення переросте в гострі форми соціального протесту.

Слід констатувати, що організація виконавчої влади на місцевому рівні в Україні в умовах воєнного стану характеризується комплексом взаємопов'язаних проблем – від інституційної несталості та фрагментарної координації між цивільними й військовими структурами до дефіциту фінансових, кадрових і комунікаційних ресурсів, а також обмеженого рівня довіри з боку населення. Водночас проведений аналіз показує, що ці виклики не є фатальними та за умови цілеспрямованого посилення нормативної бази, запровадження дієвих механізмів спільного планування й координації, удосконалення кадрової політики, зміцнення фінансової спроможності громад і системної роботи над прозорістю та підзвітністю влади можливо сформувати адаптивну модель місцевого виконавчого управління, здатну ефективно функціонувати в умовах воєнного стану та забезпечувати стійкість територіальних громад.

ВИСНОВКИ

1. Встановлено, що виконавча влада є самостійною, але не ізольованою гілкою державної влади, яка функціонує в системі поділу влади та стримувань і противаг і спрямована на практичне втілення законів у публічне адміністрування. Її двоїста природа проявляється одночасно у політичному (урядово-політичному) та адміністративному (управлінсько-сервісному) вимірах: з одного боку – розроблення і реалізація державної політики, формування програм, бюджетне планування, координація центральних органів; з іншого – організація щоденного управління, надання адміністративних послуг, забезпечення законності, порядку і публічного інтересу. Концептуально виконавча влада виступає «територіальним і галузевим інтегратором» державних впливів, перетворюючи нормативні приписи на конкретні управлінські рішення. До її ключових властивостей належать: підзаконність (обов'язок діяти на підставі й у спосіб, визначені Конституцією та законами; пріоритет верховенства права), організаційно-виконавчий характер (перетворення політичних рішень на процедури, проєкти, сервіси), безперервність (незупинність публічного управління, збереження життєзабезпечення і правопорядку навіть у кризах). Властивості доповнюються принципами законності, пропорційності, підзвітності та взаємоконтролю гілок влади, що унеможливлює концентрацію повноважень і забезпечує баланс між ефективністю й правовою визначеністю.

2. Напівпрезидентська модель зумовлює існування двоцентрової виконавчої влади, де Президент і Прем'єр-міністр разом з урядом виступають самостійними, проте взаємопов'язаними полюсами прийняття рішень. Легітимність Президента, що походить від загальнонаціональних виборів, підкріплюється установчими та арбітражними прерогативами. Політична відповідальність уряду перед парламентом забезпечує щоденну імплементацію державної політики та підтримує інституційну підзвітність. Порівняльні приклади Франції, Португалії та Фінляндії демонструють

еластичність цієї конструкції: у сприятливій політичній кон’юнктурі посилюється роль президентського центру, натомість за умов коабітації або після конституційних модернізацій зростає вага урядово-парламентської логіки. Сутність висновку полягає в тому, що напівпрезиденталізм поєднує оперативність реагування з механізмами парламентського контролю та тим самим підвищує адаптивність державного управління. Потенційні ризики у вигляді конфлікту компетенцій, розмиття персональної відповідальності та конкуренції демократичних мандатів долаються завдяки чіткому конституційному і законодавчому розмежуванню повноважень, прозорим процедурам формування уряду, а також усталеним інструментам координації між президентським та урядовим центрами.

3. Система органів виконавчої влади постає як ієрархічна та багаторівнева конструкція. На вищому рівні функціонує Кабінет Міністрів України, який виконує роль вищого органу у системі виконавчої влади, формує стратегічні пріоритети, здійснює координацію та контроль. Центральний рівень становлять міністерства, відповідальні за формування державної політики і нормативне регулювання, а також інші центральні органи виконавчої влади у формах служб, агентств, інспекцій та бюро, які забезпечують реалізацію політики, здійснюють нагляд, надають публічні послуги, управляють державною власністю та виконують спеціалізовані функції. Місцевий рівень утворюють місцеві державні адміністрації, що забезпечують територіальну імплементацію державної політики і координують діяльність суб’єктів публічної влади на місцях. Функціональні ролі розмежовано таким чином: міністерства відповідають за політику і нормотворче забезпечення, служби зосереджуються на сервісах і контролі, агентства здійснюють управління активами та проєктну реалізацію, інспекції забезпечують нагляд і дотримання стандартів, спеціальні органи на кшталт Українського інституту національної пам’яті, Національного антикорупційного бюро України та Бюро економічної безпеки України обслуговують вузькі сфери, що потребують особливих інструментів. Сучасна

модель спирається на територіально галузеву інтеграцію, за якої центральні рішення каскадують через вертикалі центральних органів виконавчої влади і узгоджуються місцевими державними адміністраціями з урахуванням регіональної специфіки, що забезпечує одночасно єдність державних стандартів і адресність управлінських втручань.

4. Військові адміністрації є тимчасовими державними органами особливого воєнного режиму, що створюються на територіях із запровадженим воєнним станом з метою спільного з військовим командуванням упровадження та здійснення заходів воєнного стану, організації оборони, забезпечення цивільного захисту, охорони громадської безпеки і порядку, а також захисту об’єктів критичної інфраструктури. Їх правова природа має режимний і субсидіарний характер, оскільки утворення відбувається указом Президента за поданням компетентних суб’єктів, діяльність обмежується межами дії воєнного стану, а повноваження припиняються після його скасування з урахуванням перехідного періоду. До характеристичних ознак належать тимчасовість, указна процедура створення і припинення, подвійна підпорядкованість із розмежуванням оборонного блоку та загальноурядових питань, поліфункціональність, рівнева організація на обласному, районному та локальному рівнях, субсидіарне заміщення повноважень органів місцевого самоврядування у разі їх фактичної неспроможності, а також посилений інструментарій у сферах безпеки, публічного порядку, режимних обмежень і управління критичною інфраструктурою. Доктринальний підсумок полягає у визнанні військових адміністрацій самостійною правовою формою органу публічної адміністрації періоду воєнного стану, яка може тимчасово виконувати частину функцій місцевої виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, проте зберігає власну юридичну ідентичність і не зливається з ними інституційно.

5. Узагальнення підстав утворення військових адміністрацій засвідчує наявність двох взаємопов’язаних вимірів. Формальним детермінантом є факт запровадження воєнного стану на відповідній території. Фактичним чинником

виступає потреба відновити та підтримати керованість, оборону і громадську безпеку в ситуаціях, коли органи місцевого самоврядування не спроможні здійснювати свої повноваження, зокрема у випадках евакуації, окупації, тривалої відсутності кворуму чи блокування прийняття рішень. Саме сукупність цих умов надає інституційну і правову легітимність створенню спеціального органу воєнного режиму.

Процедура заснування військової адміністрації має послідовний характер і забезпечує як юридичну визначеність, так і управлінську спроможність. Спочатку компетентний суб’єкт ініціює створення шляхом подання, після чого Президент ухвалює указ про утворення органу та призначення його керівника. Далі відбувається державна реєстрація юридичної особи публічного права, формування структури і штатної чисельності, визначення матеріально фінансового забезпечення, а також запровадження внутрішніх регламентів і механізмів взаємодії з військовим командуванням, місцевими державними адміністраціями та центральними органами виконавчої влади. Діяльність здійснюється протягом усього періоду дії воєнного стану з передбаченим перехідним проміжком після його скасування для коректної передачі повноважень і завершення процедур.

Компетенція військових адміністрацій має дуалістичну природу і поєднує спеціальний режимний блок із загальним управлінським контуром. Спеціальний компонент охоплює запровадження комендантської години та світломаскування, регулювання в’їзду, виїзду і переміщення осіб, проведення перевірок у межах закону, встановлення обмежень щодо масових заходів, посилену охорону об’єктів критичної інфраструктури, організацію суспільно корисних робіт на засадах трудової повинності, оперативне залучення виробничих ресурсів, примусове відчуження майна з гарантіями компенсації, регулювання роботи зв’язку та медіа для офіційної комунікації, контроль за небезпечними речовинами, проведення евакуацій населення і переміщень засуджених, а також нормування забезпечення базовими товарами та підтримання готовності і доступності захисних споруд. Загальний компонент

відтворює звичні функції місцевого публічного управління і включає територіальну імплементацію державної політики у бюджетній, економічній, соціальній, освітній, медичній, інфраструктурній та екологічній сферах, організацію мобілізаційної готовності і цивільного захисту, координацію з центральними органами виконавчої влади та суб'єктами господарювання, а також забезпечення надання публічних послуг населенню.

Реалізація повноважень у межах обох складових підпорядковується базовим публічно правовим засадам. Принцип законності визначає вимогу діяти на підставі та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України. Принцип пропорційності зобов'язує обирати такі заходи, що є необхідними для досягнення легітимної мети і не виходять за межі потреби, зокрема під час обмеження прав і свобод. Принцип тимчасовості закріплює обмежений у часі характер надзвичайних повноважень і їх припинення разом із завершенням воєнного стану. Принципи підконтрольності та підзвітності забезпечують інституційні гарантії від надмірного втручання, формують прозорість управлінських рішень і підтримують довіру населення до публічної влади в умовах підвищених безпекових ризиків.

6. Ідентифіковано ключові проблеми: невирішене розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, напруга між потребою централізації й логікою децентралізаційної реформи, складна організаційна архітектура місцевої виконавчої влади в умовах воєнного стану, складність виконання місцевою виконавчою владою та органами місцевого самоврядування своїх основних обов'язків через кадрову неспроможність, недостатнє фінансове забезпечення та дефіцит довіри та підтримки місцевого населення до діяльності військових адміністрацій. Запропоновано декілька варіантів вирішення до більшості проблем.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : станом на 1 січ. 2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text (дата звернення: 21.10.2025).
2. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII : станом на 8 січ. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text (дата звернення: 07.11.2025).
3. Про затвердження Порядку координації головами місцевих державних адміністрацій діяльності територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та забезпечення сприяння у виконанні покладених на зазначені органи завдань : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.08.2013 № 667. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2013-п#Text (дата звернення: 11.11.2025).
4. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 563 : станом на 3 лип. 2021 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-п#Text (дата звернення: 11.11.2025).
5. Про Кабінет Міністрів України : Постанова Верховної Ради України від 14.04.2016 № 1093-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1093-19#Text (дата звернення: 21.10.2025).
6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV : станом на 8 січ. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text (дата звернення: 21.10.2025).
7. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII : станом на 14 трав. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text (дата звернення: 07.11.2025).

8. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text (дата звернення: 07.11.2025).
9. Про утворення та ліквідацію районів : Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 № 807-IX : станом на 7 верес. 2023 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text (дата звернення: 10.11.2025).
10. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI : станом на 30 серп. 2025 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text (дата звернення: 21.10.2025).
11. Авер’янов В. Б., Андрійко О. Ф., Битяк Ю. П. Виконавча влада і адміністративне право. Київ : Видавничий дім «Ін-Юре», 2002. С. 668
12. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс : Підручник у 2 т. Київ : Юридична думка, 2007. Т. 1 : Загальна частина. С. 584 URL: https://surl.lt/qkbblq (дата звернення: 03.11.2025).
13. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
14. Адміністративне право України: Підручник. Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2007. С. 544 URL: https://surl.li/pztxsl (дата звернення: 21.10.2025).
15. Актуальні питання реформування правової системи : зб. матеріалів XVI Міжнар. наук.-практ. конф. (Луцьк, 14–15 черв. 2019 р.); уклад. Л. М. Джурак. Луцьк : Вежа-Друк, 2019. С. 298 URL: https://surl.li/ilnsbx (дата звернення: 21.10.2025).
16. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М., Купін А.П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посібник. К.: Центр учбової літератури, 2011. С. 216

17. Антонова С. Є., Сідлярук І. О. «Особливості взаємодії органів державної влади та сил цивільного захисту в умовах воєнного стану» // *International Scientific Journal «Internauka»*. 2024. С. 15 URL: https://www.internauka.com/uploads/public/17339538139906.pdf (дата звернення: 20.11.2025)
18. Артемчук Д. О. Виконавча влада: поняття і форми організації. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2015. Т. 1, вип. 13. Серія: Юриспруденція. С. 53–55. URL: https://surl.li/mdjhxa (дата звернення: 21.10.2025).
19. Асоціація міст України. Організаційні засади місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Аналітична записка. 2025. С. 25 URL: https://surl.lu/fecgci (дата звернення: 03.11.2025).
20. Баранов С.О. Особливості реалізації адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в умовах воєнного стану. *Воєнний стан: теоретико-праксеологічні проблеми юриспруденції* : колективна монографія. Львів–Торунь: Liha-Pres, 2024. С. 508 URL: https://files.znu.edu.ua/files/Bibliobooks/Inshi81/0061124.pdf (дата звернення: 03.11.2025).
21. Бондарчук Н. В., Поденко О. О. Ресурсне забезпечення місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи. *Наукові інновації та передові технології. Серія «Управління та адміністрування»*. 2025. № 6(46). С. 23–33 URL: https://surl.lt/jayheh (дата звернення: 20.11.2025).
22. Буханевич О. М., Забожчук О. В. Військові адміністрації та місцеві органи влади: правові аспекти розподілу повноважень в умовах воєнного стану. *Правова позиція*. 2023. № 1 (38). С. 110–114. URL: https://legalposition.umsf.in.ua/archive/2023/1/21.pdf (дата звернення: 03.11.2025).
23. Бурбика В. О. Принципи забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян органами місцевого самоврядування в Україні в умовах воєнного стану. Вісник Кримінологічної асоціації України. 2024. № 2 (32). С. 927–

934 URL: https://vca.univd.edu.ua/index.php/vca/article/view/409/419 (дата звернення: 19.11.2025).

24. Говоров В. С. Актуальні проблеми повноважень військових адміністрацій під час дії правового режиму воєнного стану. *Право та інновації*. 2024. № 1 (45). С. 87–95. URL: https://surl.li/oqsukn (дата звернення: 03.11.2025).
25. Гринчишин І. М. Фінансова спроможність територіальних громад у контексті оцінювання результатів адміністративно-фінансової децентралізації. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2019. Вип. 5(139). С. 26–32 URL: https://surl.li/xtrhys (дата звернення: 24.11.2025).
26. Дніпров О. С. Теоретико-методологічні засади дослідження виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки.* 2016. № 855. С. 57–62. URL: https://surl.li/nmdqdl (дата звернення: 24.11.2025).
27. Єсімов С. С. Удосконалення законодавства про компетенцію місцевого самоврядування як умови реалізації принципу взаємодії в системі публічної влади. Правові засади організації та здійснення публічної влади : збірник тез VII Міжнародної науково-практичної конференції. Х. : Хмельницький університет управління та права ім. Леоніда Юзькова, 2024. С. 76–77. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/pravovi_zasady_organizaciyi_ta_zdiysnennya_publichnoyi_vlady_2024.pdf (дата звернення: 24.11.2025).
28. Журавель Т. С. Дуалістичний характер компетенції військово-цивільних адміністрацій: щодо постановки проблеми. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2024. Вип. 81, ч. 2. С. 142–169. URL: https://surl.li/pwngeq (дата звернення: 03.11.2025).
29. Загальне адміністративне право України : підручник. за заг. ред. акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіупової. Одеса : Фенікс, 2023. С. 792 URL: https://fpk.in.ua/images/biblioteka/4fmb_pravo/Admin.-pravo-2023-Kivalov.pdf (дата звернення: 03.11.2025).

30. Зінкевич В. К. Проблеми правового статусу військових адміністрацій. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. Вип. 79, ч. 2. С. 64–68. URL: https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/10/11-1.pdf (дата звернення: 03.11.2025).
31. Зінченко О. В. Особливості республіканського устрою в конституціях Естонії і Фінляндії. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 4. С. 23–27. URL: https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/08/4.pdf (дата звернення: 21.10.2025).
32. Інститут президентства: походження та сутність феномена / М. Кармазіна. *Політичний менеджмент*. 2004. № 3. С. 36–50. URL: https://surl.li/pslcgn (дата звернення: 21.10.2025).
33. Інформаційна безпека сучасного суспільства : навчальний посібник. за заг. ред. А.І. Міночкіна. Київ : Військовий інститут телекомунікацій та інформатизації НТУУ «КПІ», 2006. С. 188
34. Качурінер В. Л., Згама А. О. Конституційне право України : навчально-методичний посібник. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. С. 258 URL: https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/b4b5adfd-7052-4daa-9291-662dfa7237c4/content (дата звернення: 23.10.2025).
35. Ключковський Ю., Венгер В. Правове регулювання місцевого самоврядування в Україні в умовах війни та передумови проведення місцевих виборів після припинення воєнного стану. Аналітичне дослідження. 2024. С. 33–67. URL: https://surl.lu/ubkdcc (дата звернення: 03.11.2025).
36. Кобрин В.С., Нос Ю.С., Полюх Р.В. Особливості реалізації повноважень сільським, селищним, міським головою в умовах правового режиму воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 1. С. 72–79. URL: https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2023/04/14.pdf (дата звернення: 03.11.2025).
37. Ковальчук В.Б. Особливості правового регулювання функціонування органів місцевого самоврядування в період воєнного стану в Україні.

Український часопис конституційного права. 2023. № 4. С. 37–46. URL: https://www.constjournal.com/wp-content/uploads/issues/2023-4/pdfs/2-vitalii kovalchuk-osoblyvosti-pravovoho-rehuliuvannia-funktsionuvannia-orhaniv-mistsevoho.pdf (дата звернення: 03.11.2025).

38. Комітет ВРУ з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування. Звіт/інформаційний бюлетень про діяльність Комітету 2024–2025. С. 42 URL: https://komsamovr.rada.gov.ua/uploads/documents/44279.pdf (дата звернення: 03.11.2025).
39. Константінов О.Ф. Поняття та структура суб'єктів публічного управління в Україні. *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського. Серія: Публічне управління та адміністрування*. 2024. Т. 35(74), № 4. С. 30–37. URL: https://pubadm.vernadskyjournals.in.ua/journals/2024/4_2024/7.pdf (дата звернення: 03.11.2025).
40. Конституційне право : навч. Посібник. Д. Терлецький, М. Афанасьєва, Ю. Батан та ін. ; за заг. ред. Д. Терлецького ; НУ «Одеська юридична академія». Одеса : Фенікс, 2023. С. 584 URL: https://surl.li/kyznmc (дата звернення: 21.10.2025).
41. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посіб. М. С. Горшеньова, К. О. Закоморна, В. О. Ріяка та ін. 2-ге вид., допов. і перероб. Київ : Юрінком Інтер, 2006. С. 544
42. Костюк Ж. С. Парламентсько-президентська республіка Україна. 2019. С. 98–101. URL: https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/5223d398-7f15-4348-89ee-0ab6811b90f7/content (дата звернення: 21.10.2025).
43. Кузніченко С. О. Концепт обмеження прав людини в умовах воєнного стану. Південноукраїнський правничий часопис. 2022. № 1-2. С. 32-36. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pupch_2022_1-2_10 (дата звернення: 21.10.2025).
44. Кузьмич А., Кузьмич О. Довіра громадян до органів місцевого самоврядування в Україні: фактори, наслідки та шляхи зміцнення. *Вісник*

Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Державне управління. 2025. Т. 21, № 1. С. 62–71 URL: file:///C:/Users/Admin/Downloads/%D0%92%D1%96%D1%81%D0%BD%D0%B8%D0%BA_%D0%94%D0%A3_%E2%84%961(21)2025%20(1).pdf (дата звернення: 21.10.2025).

45. Ляднова О.В. Принципи адміністративно-правового регулювання діяльності військових адміністрацій. *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2025. Т. 36 (75), № 1. С. 81–88. URL: https://juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2025/3_2025/3_2025.pdf (дата звернення: 19.10.2025).

46. Марченко А.Р. Принцип пропорційності – принцип публічного права. *Galician Studies Law Sciences*. 2024. № 7-8. С. 29–36. URL: https://journals.gi.ternopil.ua/index.php/law/article/view/75/68 (дата звернення: 11.11.2025).

47. Мельник С.М. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні в умовах правового режиму воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. Вип. 6. С. 100–104. URL: https://surl.li/yixjrh (дата звернення: 03.11.2025).

48. Міжнародне гуманітарне право та основи безпеки у період збройних конфліктів : матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (Київ, 6 лют. 2025 р.). Київ : Київський інститут Національної гвардії України, 2025. С. 529 URL: https://surl.li/fdcmsz (дата звернення: 03.11.2025).

49. Мошак О. В. Правовий зміст принципу субсидіарності в умовах євроінтеграції України. *LEX PORTUS*. 2017. № 3 (5). С. 35–48 URL: https://dspace.onua.edu.ua/server/api/core/bitstreams/7fddd113-9775-4a37-8255-a39f60c1d92e/content (дата звернення: 05.11.2025).

50. Муравенко О.Ю. Особливості правової природи принципу законності. *Публічне право*. 2012. № 2(6). С. 380–385. URL: https://openarchive.nure.ua/server/api/core/bitstreams/fad398a2-ea51-4a7c-9f23-ee499c32d021/content (дата звернення: 03.11.2025).

51. Нестеров Г.Г. Деякі особливості здійснення повноважень органів місцевого самоврядування іншими суб'єктами права. *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2024. Т. 35 (74), № 4. С. 18-24. URL: https://surl.li/jwzmct (дата звернення: 03.11.2025).
52. Організація діяльності місцевих органів публічної влади в Україні : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2024. С. 264 URL: https://surl.li/arhmrh (дата звернення: 23.11.2025).
53. Палагнюк Ю. В. Соціальна довіра до органів публічної влади як фактор розвитку громадянського суспільства. *Публічне управління та регіональний розвиток* (Public Administration and Regional Development). 2021. № 3. С. 699–725 URL: https://pard.mk.ua/index.php/journal/article/view/266/221 (дата звернення: 03.11.2025).
54. Панасюк В.М., Бальцій Ю.Ю., Синицин П.М. «Нормотворчість органів виконавчої влади: проблеми теорії та практики». *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2023. Вип. 80, ч. 2. С. 354–359 URL: https://surl.li/gayrcp (дата звернення: 23.11.2025).
55. Петровський П. М. Шляхи легітимізації публічної влади в умовах післявоєнного відновлення: регіональний аспект: тези доповіді Всеукраїнської науково-практичної конференції «Публічне управління в Україні: історичний досвід та перспективи розвитку». Київ, 2025. С. 12 URL: https://ipacs.knu.ua/pages/osn/2/news/2166/files/155acc97-5cd6-466c-8943-b55f62e40baf.pdf (дата звернення: 23.11.2025).
56. Пирога І. С., Пирога М. І. Роль місцевого самоврядування у відбудові в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2023. Вип. 77, ч. 1. С. 117–123. URL: https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/06/20-1.pdf (дата звернення: 23.11.2025).
57. Покатаєв П. С., Латинін М. А., Степаненко С. В., Пасемко Г. П., Таран О. М. *Основи публічного управління та адміністрування: навчальний посібник*

для здобувачів спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». Харків: ТОВ «Оберіг», 2024. С. 240 URL: https://duikt.edu.ua/uploads/l_1359_76599186.pdf (дата звернення: 23.11.2025).

58. Політична енциклопедія. редкол. Ю. А. Левенець (голова), Ю. І. Шаповал (заст. голови) та ін. Київ : Парламентське видавництво, 2011. 808 с. ISBN 978-966-611-818-2. УДК 32-027.21(031). URL: https://surl.lt/esoaqd (дата звернення: 21.10.2025).

59. Прокопчук Н. Р. Обмеження права на працю в умовах воєнного стану. *Галицькі студії: юридичні науки*. 2023. № 3. С. 16–20. URL: https://journals.gi.ternopil.ua/index.php/law/article/view/26/23 (дата звернення: 21.10.2025).

60. Процюк І. В. Поділ та єдність державної влади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2007. Вип. 14. С. 70–76.

61. Рада Європи. Особливості організації діловодства у військових адміністраціях населених пунктів, які здійснюють повноваження місцевого самоврядування на підставі рішення Верховної Ради України (пояснювальні матеріали). 2023. С. 12 URL: https://rm.coe.int/roziasnennia-dilovodstvo/1680aeb769 (дата звернення: 05.11.2025).

62. Раімов Р. І. Поняття та ознаки військово-цивільних адміністрацій. *Міжнародний науковий журнал. Серія: Юридичні науки*. 2016. № 6. т. 3. С. 161–166. URL: file:///C:/Users/simka/Downloads/mnj_2016_6(3)__50.pdf (дата звернення: 22.11.2025).

63. Решетняк О. І., Шликова В. О. Особливості управління людськими ресурсами в умовах децентралізації та повоєнної відбудови. *Економіка та суспільство*. 2025. Вип. 72. С. 172–178. URL: https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/5661/5602 (дата звернення: 22.11.2025).

64. Рой О.В. Військові адміністрації як суб'єкти владних повноважень. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 1. С. 441–446. URL:

http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/300015/292436 (дата звернення: 22.11.2025).

65. Романенко Є. О. Принципи і функції державного управління. *Науковий вісник: Державне управління*. 2018. № 1(1). С. 91–99. DOI: https://doi.org/10.32689/2618-0065-2018-1/1-91-99 (дата звернення: 21.10.2025).
66. Сахань О. М. Проблеми функціонування публічної влади в Україні. Харків : Національний університет «Юридична академія України», 2010. С. 5 URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1260/1/Saxan_vlada.pdf (дата звернення: 21.10.2025).
67. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник. Київ. НАДУ, 2012. С. 544
68. Сірий Ю.М. Актуальні питання діяльності місцевих органів виконавчої влади в умовах воєнного стану. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки. Том 35(74) №3 2024. С. 123-127 URL: https://www.juris.vernadskyjournals.in.ua/journals/2024/3_2024/3_2024.pdf#page=131 (дата звернення: 21.10.2025).
69. Теорія держави і права : навч. посіб. Н. М. Крестовська, Л. Г. Матвєєва, Я. О. Тицька, Н. В. Атаманова, Н. Б. Арабаджи. Одеса : Міжнародний гуманітарний університет, 2021. С. 193
70. Томахів В. Я. Політологія : навч. посіб. 3-тє вид., доповн. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. 224 с. URL: https://surl.li/yhfcjm (дата звернення: 21.10.2025).
71. Токар А.М., Гаврік Р.О. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій як суб'єктів публічної адміністрації. URL: https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/12/111.pdf (дата звернення: 03.11.2025).
72. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. URL: https://www.kmu.gov.ua/catalog (дата звернення: 21.10.2025).

73. Цимбалюк В. І. Діяльність місцевих органів виконавчої влади в умовах воєнного стану. Юридичний вісник. 2023. № 2 (67). С. 116–123. URL: https://surl.li/nalutz (дата звернення: 21.11.2025).
74. Цицюра В. І. Особливості адміністративно-правового статусу військового командування та військових адміністрацій в умовах дії правового режиму воєнного стану. Центральноукраїнський вісник права та публічного управління. 2025. Вип. 1 (9). С. 94–98. URL: https://cuj.dnuvs.ukr.education/index.php/cuj/article/view/103/99 (дата звернення: 21.11.2025).
75. Шаповал В. М. Виконавча влада (теоретичний і конституційний аспект). Київ : Москаленко О. М., 2016. 82 с. URL: https://pravo.org.ua/wp-content/uploads/2024/10/1482222100executive-authority.pdf (дата звернення: 21.10.2025).
76. Шуст О. А., Варченко О. М., Крисанов Д. Ф. та ін. Фінансова спроможність територіальних громад України в умовах війни. *Економіка та управління АПК*. 2024. № 2. С. 6–30. URL: https://surl.lt/lreqle (дата звернення: 21.10.2025).
77. Щерба Д. В. Поняття системи та структури в термінознавстві. *Проблеми української термінології* : зб. наук. праць. 2006. С. 15–16. URL: https://eprints.zu.edu.ua/9339/1/06sdvpst.pdf (дата звернення: 21.10.2025).
78. Яковчук Я. В. Місцеві державні адміністрації як суб'єкти публічного адміністрування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2021. Вип. 65. С. 261–265. URL: https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2021/10/50.pdf (дата звернення: 03.11.2025).
79. Martins A. Presidential Elements in Government. The Portuguese Semi-Presidential System: About Law in the Books and Law in Action. *European Constitutional Law Review*. 2006. 2(1). С. 81–100. URL: https://surl.lu/votopj (дата звернення: 21.10.2025).

80. The «institutions» (Élysée). URL: https://www.elysee.fr/en/french-presidency/the-institutions (дата звернення: 21.10.2025).
81. The Constitution of the Fifth Republic (Élysée). URL: https://www.elysee.fr/en/french-presidency/constitution-of-4-october-1958 (дата звернення: 21.10.2025).

Додаток 1. Список використаних скорочень.

1. МДА – місцеві державні організації
2. ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади
3. ОМС – органи місцевого самоврядування
4. ВА – військова адміністрація
5. ВЦА – військово-цивільна адміністрація
6. ОДА – обласна державна адміністрація
7. РДА – районна державна адміністрація
8. РНБО – Рада національної безпеки і оборони України