

Сірий Ю.М.

Національна академія внутрішніх справ

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Наукова стаття присвячена аналізу проблемних питань діяльності місцевих органів виконавчої влади під час воєнного стану. Автором зазначено, що місцеві органи виконавчої влади забезпечують публічне адміністрування, координуючи діяльність управлінських структур у різних сферах, таких як освіта, охорона здоров'я, місцева інфраструктура, екологія, соціальний захист та економічний розвиток. Захист прав і свобод громадян на місцевому рівні є ключовим завданням цих органів, який реалізується через підтримку розвитку місцевого самоврядування та забезпечення доступу громадян до основних послуг і ресурсів, включаючи правову допомогу, соціальну підтримку та інформаційні ресурси. Також визначено, що місцеві органи виконавчої влади відіграють важливу роль у стимулюванні громадян до участі у прийнятті рішень, які впливають на їх життя та розвиток їхніх спільнот.

Визначено, що у період воєнного стану місцеві органи виконавчої влади функціонують із врахуванням специфічних особливостей своєї діяльності. Військовій адміністрації наділені додатковими повноваженнями, зокрема у сфері забезпечення оборони, підтримки громадської безпеки та порядку, захисту критичної інфраструктури, а також реалізації заходів, передбачених правовим режимом воєнного стану.

Автором висвітлено основні виклики в діяльності військово-цивільних адміністрацій, такі як: недостатня координація між цивільними та військовими органами управління, що може призвести до дублювання зусиль або конфліктів; обмежене фінансування, яке може перешкоджати ефективному виконанню їхніх функцій; брак кваліфікованих кадрів, особливо в сферах, що вимагають спеціалізованих знань; залежність від рівня довіри та підтримки місцевого населення, що може не завжди бути забезпеченою; а також складність у дотриманні демократичних принципів і забезпеченні прав та свобод громадян у військовому контексті.

Встановлено, що для підвищення ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади необхідно вдосконалювати правову базу, покращувати підготовку кадрів і інтегрувати сучасні технології управління кризовими ситуаціями, що сприятиме стабільності та захисту національного суверенітету.

Ключові слова: місцеві органи виконавчої влади, державні адміністрації, військово-цивільні адміністрації, військовий стан.

Постановка проблеми. В умовах воєнного стану місцеві органи виконавчої влади стикаються з унікальними викликами, що потребують швидкого та ефективного реагування для забезпечення стабільності, безпеки та життєдіяльності населення. З моменту початку військової агресії проти України значення місцевих органів виконавчої влади суттєво зросло, оскільки вони стали ключовими структурами, які відповідають за координацію дій між державними інституціями, військовими формуваннями та громадськістю. У зв'язку з цим, питання ефективного функціонування цих органів набувають особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У наукових дослідженнях питання, пов'язані з особливістю діяльності місцевих органів виконавчої влади, вивчалися у працях таких авторів,

як В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійка, М. О. Баймуратова, Ю. П. Битяка, О. М. Іщенко, В. М. Кампа, А. М. Коваленка, В. К. Колпакова, В. В. Кравченка, О. В. Кузьменко, Ю. В. Мельника, Н. Р. Нижника, І. М. Пахомова, Н. Г. Плахотнюк, О. І. Сушинського, А. Ф. Ткачука, В. М. Шаповал, М. К. Якимчука та ін.

Постановка завдання. Мета полягає в аналізі та дослідженні актуальних питань діяльності місцевих органів виконавчої влади в умовах воєнного стану, а також у наданні рекомендацій щодо вдосконалення їх функціонування та підвищення ефективності управління надзвичайними ситуаціями.

Виклад основного матеріалу. З набуттям незалежності Україна обрала шлях розбудови суверенної, демократичної, соціальної та право-

вої держави. Національна система влади базується на засадах, закріплених у Конституції України, яка визначає основи державного управління. Відповідно до статті 5 Конституції, «влада в Україні здійснюється на принципах поділу на законодавчу, виконавчу та судову гілки влади». Так, Верховна Рада України є вищим законодавчим органом, відповідальним за прийняття законів, контроль над діяльністю виконавчої влади, внесення змін до Конституції та виконання інших ключових функцій у сфері державного управління. Виконавча влада зосереджена в руках Кабінету Міністрів України, який виступає як центральний орган виконавчої влади, відповідальний за реалізацію державної політики, виконання законів і управління державною адміністрацією. Судова влада здійснюється судами різного рівня, які гарантують справедливість і верховенство права, захищають права та свободи громадян, а також вирішують юридичні спори. Крім цього, система влади в Україні передбачає взаємодію та взаємний контроль між цими трьома гілками влади для забезпечення балансу і недопущення зловживань владою [1].

Відповідно до Конституції України, публічна влада в країні здійснюється через державні органи влади та органи місцевого самоврядування. На місцевому рівні функціонують органи державної влади з загальною та спеціальною компетенцією, а також органи місцевого самоврядування. Особливістю виконавчої влади серед інших гілок державної влади є те, що саме вона втілює в життя закони та нормативні акти, реалізуючи практичне державне управління та регулювання ключових процесів суспільного розвитку. Ключова роль виконавчої влади полягає в утвердженні та забезпеченні прав і свобод людини, які Конституція України (стаття 3) визначає «найвищою соціальною цінністю» [1].

Протягом останнього століття система публічної влади в багатьох країнах зазнала значних змін. Зі скороченням сільського населення та зростанням ролі міста виникла потреба створення потужних муніципалітетів або громад, яким делегують виконавчі повноваження. Це призвело до того, що державні органи стали менше залученими у надання багатьох публічних послуг громадянам. Проте це не означає, що держава або такі інституції, як місцеві державні адміністрації, зникли з поля діяльності. Передача більших повноважень на рівень місцевого самоврядування породжує ризик нерівномірного застосування національного законодавства по всій території країни

та створення ізолюваних громад, де громадянам може бути складно захистити свої права. Внаслідок цього органи виконавчої влади загальної юрисдикції залишаються ключовими елементами в системі державного управління, з акцентом на нагляд, консультування та антикризові заходи [2].

Організація діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є ключовим аспектом функціонування будь-якої держави [3, с. 18–19]. Ці органи відіграють важливу роль у забезпеченні реалізації та виконання законів, публічного адміністрування в різних сферах суспільного життя, а також забезпеченні реалізації прав і свобод людини та громадянина на місцевому рівні. Особливо важливо це є у період воєнного стану в Україні.

Так, основними завданнями місцевих органів виконавчої влади є реалізація виконавчої влади на місцевому рівні, що передбачає впровадження національного законодавства, розпоряджень та інших правових актів. Вони забезпечують публічне адміністрування, координуючи діяльність управлінських структур у різних сферах, таких як освіта, охорона здоров'я, місцева інфраструктура, екологія, соціальний захист та економічний розвиток. Захист прав і свобод громадян на місцевому рівні є ключовим завданням цих органів, який реалізується через підтримку розвитку місцевого самоврядування та забезпечення доступу громадян до основних послуг і ресурсів, включаючи правову допомогу, соціальну підтримку та інформаційні ресурси.

Місцеві органи виконавчої влади також відіграють важливу роль у стимулюванні громадян до участі у прийнятті рішень, які впливають на їх життя та розвиток їхніх спільнот. Це здійснюється через проведення громадських слухань, обговорень, консультацій і опитувань, які сприяють більш прозорому та інклюзивному процесу управління. Вони працюють над тим, щоб інтереси місцевих громад були враховані в процесі прийняття рішень, і забезпечують громадянам можливість висловлювати свої думки та пропозиції щодо розвитку їхніх територій.

Крім того, підтримка розвитку та зміцнення інститутів місцевого самоврядування є одним з важливих напрямків їх діяльності. Це включає забезпечення ефективної взаємодії між місцевими органами влади та громадами, надання необхідних ресурсів і можливостей для їх функціонування, а також сприяння підвищенню рівня компетентності та професіоналізму місцевих управлінців. У контексті сучасних викликів, таких як глобалі-

зація, економічні кризи, збройні конфлікти та пандемії, місцеві органи виконавчої влади повинні також адаптуватися та впроваджувати інноваційні підходи до управління для забезпечення стабільності та розвитку своїх територій.

Таким чином, місцеві органи виконавчої влади є ключовими інструментами в реалізації державної політики на місцевому рівні, сприяючи соціальному, економічному та культурному розвитку своїх громад, а також захисту прав і свобод громадян. Вони забезпечують ефективне функціонування місцевого самоврядування, підтримуючи демократичні процеси та забезпечуючи сталий розвиток своїх територій. Ефективна організація діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є важливим чинником для забезпечення функціонування держави та задоволення потреб громадян на місцевому рівні [9, с. 287].

Починаючи з 2014 року та до сьогодні, в умовах збройної агресії Росії проти України, питання належної організації здійснення виконавчої влади на територіях, що перебувають в зоні проведення бойових дій в Україні стало надто актуальним. Для вирішення цього питання було прийнято Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 року № 141-VII [4]. Цей Закон регламентує створення, компетенції та процедури функціонування військово-цивільних адміністрацій, що формуються як тимчасові заходи з елементами військового керівництва для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності мешканців у районах, що перебувають під загрозою збройної агресії Російської Федерації, зокрема, в зонах проведення активних бойових дій. Важливо зауважити, що це не передбачає жодних змін або скасування конституційно гарантованого права територіальних громад на місцеве самоврядування [4].

Військово-цивільні адміністрації спрямовані на забезпечення дотримання законів та нормативно-правових актів України, організацію публічного управління, відновлення економічних та соціальних функцій на тимчасово окупованих або контрольованих територіях, а також на захист прав і інтересів громадян. Їх створення є важливим кроком для забезпечення належного функціонування влади та збереження територіальної цілісності України в умовах військового конфлікту.

Після введення надзвичайного стану в окремих регіонах України указом Президента України від 23 лютого 2022 № 63/2022, затвердженого Законом України «Про затвердження Указу Пре-

зидента України «Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України» від 23 лютого 2022 року № 2101-IX [5; 6, с. 47], обласні державні адміністрації та військово-цивільні адміністрації продовжили координувати дії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у виконанні заходів надзвичайного стану.

Таким чином, із введенням воєнного стану в Україні питання організації діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування стало ще більш актуальним. Це випливає з того, що воєнний стан передбачає делегування відповідним органам державної влади та органам місцевого самоврядування необхідних повноважень для захисту національної безпеки та обмеження прав і свобод громадян і юридичних осіб з метою відвернення загрози та збереження державної незалежності та територіальної цілісності України, зазначаючи термін дії цих обмежень [6, с. 47].

Оскільки публічна влада спрямована не тільки на захист інтересів держави, але й на задоволення потреб суспільства, яке в цілому складає публічний інтерес, військові адміністрації вже виконують адміністративну діяльність у якості суб'єктів публічної адміністрації. Це проявляється у їхній виконавчо-розпорядчій діяльності та наданні адміністративних послуг, що відображає реалізацію завдань (функцій) виконавчої влади з метою задоволення цього публічного інтересу [7, с. 18; 8, с. 604].

У період воєнного стану місцеві органи виконавчої влади функціонують із врахуванням специфічних особливостей своєї діяльності. Однією з ключових особливостей є роль військових адміністрацій, які діють на території України. Окрім виконання завдань, визначених Кабінетом Міністрів України, військові адміністрації також наділені додатковими повноваженнями, зокрема у сфері забезпечення оборони, підтримання громадської безпеки та порядку, захисту критичної інфраструктури, а також реалізації заходів, передбачених правовим режимом воєнного стану. Ці додаткові повноваження включають управління евакуацією населення, організацію та підтримку роботи систем життєзабезпечення, координацію дій з військовими підрозділами, а також контроль за діяльністю правоохоронних органів і екстрених служб. Координація та контроль над цими повноваженнями здійснюються Генеральним штабом Збройних сил України, що дозволяє забезпечити скоординовану та ефективну реалізацію безпечових і військових заходів на місцевому рівні.

Такий підхід сприяє оперативному реагуванню на загрози, підтримці стабільності та збереженню життєдіяльності в умовах воєнного стану, що є критично важливим для захисту національної безпеки та інтересів громадян.

Отже, військові адміністрації, що функціонують на території України, виконують не лише завдання, які зазвичай покладаються на місцеві органи державної влади та місцевого самоврядування, але й наділені додатковими повноваженнями. Ці повноваження охоплюють сфери реалізації заходів правового режиму воєнного стану, забезпечення оборони, підтримання громадської безпеки та порядку, а також захист критичної інфраструктури. Така розширена компетенція дозволяє військовим адміністраціям ефективно захищати населення та інфраструктуру в умовах воєнного стану, а також впроваджувати необхідні заходи для підтримки безпеки та стабільності в регіоні їхньої діяльності.

Разом із тим, вважаємо за необхідне виокремити проблеми, що можуть виникнути в діяльності військових цивільних адміністрацій, які охоплюють різноманітні аспекти та вимагають уважного увімкнення. Декілька ключових проблем включають: по-перше, недостатню координацію та співпрацю, тобто органи цивільного та військового управління можуть не завжди ефективно взаємодіяти та співпрацювати, що може призвести до дублювання зусиль або навіть конфліктів в діяльності; по-друге, недостатнє фінансування може обмежувати можливості військових адміністрацій у забезпеченні необхідних ресурсів для здійснення їхніх функцій та завдань; по-третє, відсутність кваліфікованих кадрів може стати перешкодою у здійсненні ефективної діяльності, особливо в областях, де потрібні спеціалізовані знання та навички (наприклад, оборонна сфера); по-четверте, успішне функціонування військових адміністрацій часто залежить від рівня довіри та підтримки з боку місцевого населення, яке може не завжди підтримувати прийняті рішення; по-п'яте, забезпечення легітимності та дотримання демократичних принципів у військовому управлінні може виявитися складним завданням, оскільки воєнний контекст може стати перешкодою для повноцінного забезпечення прав та свобод громадян.

Для вирішення зазначених проблем, що виникають у діяльності військових цивільних адміністрацій, пропонуємо вжити наступні заходи: по-перше, вдосконалення механізмів взаємодії між цивільними та військовими структурами

влади, включаючи спільне планування та обмін інформацією. Також це може включати проведення спільних нарад, розробку спільних стратегій та обмін інформацією; по-друге, гарантування належного фінансування для забезпечення ефективної роботи військових адміністрацій та виконання їх завдань; по-третє, надання можливостей для професійного зростання та навчання персоналу з метою забезпечення їхньої компетентності особливо у сферах, де потрібна спеціалізована експертиза, така як в сфері оборони чи технічних аспектах; по-четверте, проведення інформаційних кампаній та консультацій з місцевим населенням для забезпечення підтримки та розуміння їх дій; по-п'яте, впровадження механізмів контролю та нагляду за діяльністю військових адміністрацій з метою забезпечення дотримання прав людини та принципів демократії.

Висновки. Підсумовуючи, можна стверджувати, що взаємодія між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування має чітке регулювання відповідно до законодавства і спрямована на спільну підтримку та співпрацю для ефективного управління на регіональному рівні. Законодавча база передбачає широкий спектр компетенцій, включаючи різні аспекти, такі як місцеві фінанси, управління майном, розвиток населених пунктів, охорона навколишнього середовища та багато інших. Проте розмежування компетенцій між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями може стати проблематичним, що призводить до непотрібного втручання та конфліктів. Це може серйозно підірвати ефективність управління територіями, особливо у період воєнного стану. Однак, конституція України гарантує самостійність компетенції кожної з підсистем місцевої публічної влади і є основою для їх системного функціонування. Військові адміністрації в Україні забезпечують ефективне управління в умовах воєнного стану, зокрема підтримання правопорядку, безпеки та життєдіяльності на територіях, що зазнали впливу військових дій або інших надзвичайних обставин. Їх створення регулюється Указами Президента України та рішеннями Кабінету Міністрів України, а основні завдання включають координацію роботи з критичною інфраструктурою, організацію гуманітарної допомоги, реалізацію мобілізаційних заходів і підтримку громадського порядку. Військові адміністрації тісно співпрацюють з Збройними Силами, місцевими органами влади та громадськими організаціями, забезпечуючи злагодженість дій і опера-

тивне реагування на загрози. Задля підвищення їх ефективності необхідно вдосконалювати правову базу, покращувати підготовку кадрів і інтегрувати сучасні технології управління кризовими ситуаціями, що сприятиме стабільності та захисту національного суверенітету.

Список літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Ткачук А.Ф. Обласна державна адміністрація: короткий огляд статусу та можливостей у сучасних умовах. Інституту громадянського суспільства. К., 2019. С. 58.
3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
4. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2015, № 13, ст.87.
5. Про затвердження Указу Президента України «Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України»: Закон України від 23 лютого 2022 року № 2101-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2101-20>
6. Дуліба Є. Особливості організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Актуальні проблеми правознавства*. Ч. 4 (32)/2022. 46–55 с.
7. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
8. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
9. Проблеми організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в Україні: навчальний посібник / М. В. Ковалів, Г. Ю. Лук'янова, М. П. Гурковський, В. О. Іваха, С. С. Єсімов, М. Т. Гаврильців, Р. В-В. Кісіль. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2017. 553 с.

Siriy Yu.M. CURRENT ISSUES OF THE ACTIVITIES OF LOCAL EXECUTIVE BODIES UNDER MARTIAL LAW

The scientific article is devoted to the analysis of problematic issues of the activities of local executive bodies during martial law. The author states that local executive bodies provide public administration by coordinating the activities of management structures in various areas, such as education, health care, local infrastructure, ecology, social protection and economic development. Protecting the rights and freedoms of citizens at the local level is a key task of these bodies, which is implemented through supporting the development of local self-government and ensuring citizens' access to basic services and resources, including legal aid, social support and information resources. It is also determined that local executive bodies play an important role in encouraging citizens to participate in decision-making that affects their lives and the development of their communities.

It was determined that during the period of martial law, local bodies of executive power function taking into account the specific features of their activities. Military administrations are endowed with additional powers, in particular in the field of defense, maintenance of public safety and order, protection of critical infrastructure, as well as the implementation of measures provided for by the legal regime of martial law.

The author highlights the main challenges in the activities of military-civilian administrations, such as: insufficient coordination between civilian and military management bodies, which can lead to duplication of efforts or conflicts; limited funding, which may hinder the effective performance of their functions; lack of qualified personnel, especially in areas requiring specialized knowledge; dependence on the level of trust and support of the local population, which may not always be ensured; as well as the difficulty in observing democratic principles and ensuring the rights and freedoms of citizens in a military context.

It has been established that in order to improve the effectiveness of local executive bodies, it is necessary to improve the legal framework, improve personnel training and integrate modern crisis management technologies, which will contribute to stability and protection of national sovereignty.

Key words: local bodies of executive power, state administrations, military-civilian administrations, martial law.