

Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

студента Пономарьова Івана Олександровича

академічної групи 281М-22з-5 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Організаційно-правові основи діяльності військових адміністрацій в Україні»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційною	
кваліфікаційної роботи				
розділів:				

Рецензент:				
------------	--	--	--	--

Нормоконтролер:				
-----------------	--	--	--	--

Дніпро
2023

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи ступеня магістра на тему «Організаційно-правові основи діяльності військових адміністрацій в Україні».

73 стор., 78 джерел.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА, ПОВОЄННИЙ ЧАС, АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ, ВОЄННИЙ СТАН, МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ.

Об'єкт дослідження – публічне управління в Україні в умовах воєнного стану.

Предмет дослідження – організаційно-правові основи діяльності військових адміністрацій в Україні.

Мета дослідження – з'ясування організаційно-правових засад діяльності військових адміністрацій в умовах воєнного стану.

У першому розділі з'ясовано стан наукового розроблення проблематики управління в умовах воєнного стану; розглянуто досвід адміністративної реформи в Португалії крізь призму процесу реформування державного управління в повоєнному світі; досліджено стан надання адміністративних послуг в Україні в умовах війни. У другому розділі розглянуто нормативно-правові засади діяльності військових адміністрацій; з'ясовано особливості функціонування військових адміністрацій та місцевого самоврядування у період воєнного стану; проаналізовано практичні аспекти функціонування військових адміністрацій.

Сфера практичного застосування результатів роботи – публічне управління в умовах воєнного стану.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's degree qualification thesis on the topic «Organizational and legal foundations of military administrations in Ukraine».

73 pages, 78 sources.

PUBLIC ADMINISTRATION, ADMINISTRATIVE REFORM, POST-WAR PERIOD, ADMINISTRATIVE SERVICES, MARTIAL STATUS, LOCAL SELF-GOVERNMENT.

Object of research – public administration in Ukraine under martial law.

Subject of research – organizational and legal foundations of military administrations in Ukraine.

The purpose of research – to elucidate of the organizational and legal basis of the activity of military administrations under martial law.

The first section examines theoretical and methodological foundations of public administration under martial law. The second section is dedicated to the study of the key principles of military administrations activities under martial law.

Scope of practical application – public administration and local self-government under martial law.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	8
1.1. Стан наукового розроблення проблематики публічного управління в умовах воєнного стану	8
1.2. Реформування державного управління в повоєнному світі: досвід Португалії	15
1.3. Надання адміністративних послуг в Україні в умовах війни	30
РОЗДІЛ 2	
КЛЮЧОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	41
2.1. Нормативно-правові засади діяльності військових адміністрацій	41
2.2. Функціонування військових адміністрацій та місцевого самоврядування у період воєнного стану	52
2.3. Практичні аспекти функціонування військових адміністрацій	63
ВИСНОВКИ	71
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	75

ВСТУП

Актуальність дослідження обумовлена важливістю розроблення проблематики теоретичних засад функціонування органів публічного управління військово-цивільного характеру, у тому числі й військових адміністрацій, аналізу їх діяльності як суб'єктів публічного управління, визначення їх місця в системі органів публічної влади, завдань, функцій тощо.

Стан і ступінь розробки проблеми в спеціальній літературі. Проблематика публічного управління України в умовах воєнного стану посідає помітне місце у науковому порядку денному українських дослідників. Насамперед це пов'язано з початком повномасштабної війни РФ проти України, тими надзвичайними за масштабом і гостротою викликами, перед яким постала Україна, особливо що стосується системи публічного управління та адміністрування. Актуальною також є потреба у подальшому удосконаленні організаційно-правових засад функціонування військово-цивільних і військових адміністрацій в умовах війни. Серед наукового доробку українських учених, що стосуються ключових засад функціонування публічного управління в умовах воєнного стану, можна виділити наукові праці, авторами яких є: Н. Гончарук, А. Чередніченко, В. Борщевський, О. Василиця, Є. Матвєєв, Т. Арбузова, В. Черниш, М. Міхровська, М. Їжа, Л. Курносенко, С. Нескородєв, Т. Цалко, М. Масик, Г. Дмитренко, а також інші учені та експерти.

Зазначені науковці досліджують теоретичні та практичні аспекти модернізації публічного управління в Україні в умовах війни та в повоєнний період; інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку публічного управління в умовах воєнного стану; спільні та відмінні риси державного й муніципального управління за умов мирного та воєнного стану; стратегії реформування державного управління в умовах інституційних викликів для системи публічної влади, а також проблеми здійснення адміністративної реформи в умовах воєнного стану.

Щодо військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрації в Україні, то ключові питання їх діяльності, у т. ч. організаційно-правові, також не залишилися поза увагою українських науковців. Ці питання, зокрема, розглядають Грохольський В., Кабакчей І., Проневич О., Проневич Т., Лялюк О., Мельник С., Сенчук І., Куліш А., Никифоров Є., Іваненко В., Курепін В., Буханевич О., Забожчук О., Прокопенко Л та інші науковці.

Об'єктом дослідження є публічне управління в Україні в умовах воєнного стану.

Предметом дослідження є організаційно-правові основи діяльності військових адміністрацій в Україні.

Мета роботи та завдання. Метою дослідження є з'ясування організаційно-правових засад діяльності військових адміністрацій в умовах воєнного стану.

Для досягнення поставленої мети були визначені такі завдання:

- з'ясувати стан наукового розроблення проблематики публічного управління в умовах воєнного стану;
- розглянути досвід адміністративної реформи в Португалії крізь призму процесу реформування державного управління в повоєнному світі;
- дослідити стан надання адміністративних послуг в Україні в умовах війни;
- розглянути нормативно-правові засади діяльності військових адміністрацій;
- з'ясувати особливості функціонування військових адміністрацій та місцевого самоврядування у період воєнного стану;
- проаналізувати практичні аспекти функціонування військових адміністрацій.

Методи дослідження. В магістерській роботі були використані загальнонаукові теоретичні методи за допомогою яких були виконані завдання і досягнуто мету дослідження. Методологічною основою дослідження став структурно-функціональний метод, який використовувався для вирішення основних завдань роботи. Використання історичного та порівняльного методів

дало змогу дослідити стан наукового розроблення проблематики публічного управління в умовах воєнного стану, розглянути досвід адміністративної реформи в Португалії крізь призму процесу реформування державного управління в повоєнному світі, дослідити стан надання адміністративних послуг в Україні в умовах війни. За допомогою методів систематизації та узагальнення розглянуто нормативно-правові засади діяльності військових адміністрацій. Методи аналізу, синтезу, індукції, дедукції, аналогії дали змогу з'ясувати особливості функціонування військових адміністрацій та місцевого самоврядування у період воєнного стану, проаналізувати практичні аспекти функціонування військових адміністрацій. Для досягнення мети роботи та формулювання висновків дослідження були використані методи прогнозування, аналізу і синтезу.

Результати дослідження та їх новизна. За результатами дослідження в магістерській роботі виокремлені організаційно-правові основи діяльності військових адміністрацій в Україні.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

1.1. Стан наукового розроблення проблематики публічного управління в умовах воєнного стану

Проблематика публічного управління України в умовах воєнного стану посідає помітне місце у науковому порядку денному українських дослідників. Насамперед це пов'язано з початком повномасштабної збройної агресії РФ проти України, тими надзвичайними за масштабом і гостротою викликами, перед яким постала Україна, особливо що стосується системи публічного управління та адміністрування. Актуальною також є потреба у подальшому удосконаленні організаційно-правових засад функціонування військово-цивільних і військових адміністрацій в умовах війни. Серед наукового доробку українських учених, що стосуються ключових засад функціонування публічного управління в умовах воєнного стану, можна виділити наукові праці, авторами яких є: Н. Гончарук, А. Чередніченко, В. Борщевський, О. Василиця, Є. Матвеев, Т. Арбузова, В. Черниш, М. Міхровська, М. Їжа, Л. Курносенко, С. Нескородєв, Т. Цалко, М. Масик, Г. Дмитренко, а також інші учені та експерти.

Зазначені науковці досліджують теоретичні та практичні аспекти модернізації публічного управління в Україні в умовах війни та в повоєнний період; інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку публічного управління в умовах воєнного стану; спільні та відмінні риси державного й муніципального управління за умов мирного та воєнного стану; стратегії реформування державного управління в умовах інституційних викликів для системи публічної влади, а також проблеми здійснення адміністративної реформи в умовах воєнного стану.

Метою статті Гончарук Н. та Чередніченко А. [6] є дослідження сучасного стану та визначення пріоритетних напрямів модернізації публічного

управління в Україні в умовах війни та в повоєнний період у контексті європейських цінностей. Авторки дійшли висновку, що модернізація публічного управління в умовах війни та в повоєнний період є об'єктивно назрілим процесом, від здійснення якого залежить можливість національного відновлення країни після війни та її подальший соціально-економічний розвиток. Для модернізації публічного управління в Україні в умовах воєнного стану та в повоєнний період авторки пропонують: внести зміни до нормативно-правових документів щодо діяльності інституцій; напрацювати зміни до законодавства щодо підтримки місцевого самоврядування; завершити реформу децентралізації; оптимізувати системи центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; чітко розмежувати функції і повноваження між органами та рівнями публічної влади; сформувати нову ефективну модель публічної служби та запровадити інститут префектів; надавати громадянам якісні публічні послуги [6, с. 53].

Метою статті [3] колективу авторів – Борщевський В., Василиця О., Матвеев Є. – є визначення пріоритетних напрямів удосконалення публічного управління в Україні в умовах воєнного стану та окреслення відповідних стратегічних орієнтирів розвитку держави і механізмів підвищення ефективності управління нею, у тому числі з урахуванням перспектив повоєнного етапу. За результатами вивчення зарубіжного досвіду (Грузія, Ізраїль, Хорватія, Швейцарія) науковці визначили, що основними викликами, з якими стикаються країни під час воєнних дій на своїй території, є: «руйнування усталених механізмів управління державою, різка зміна структури економіки, втрата значної частини бюджетних надходжень, загострення соціальних і демографічних проблем, посилення бідності, інфляція, а також зниження інвестиційної активності бізнесу» [3, с. 32]. Автори дійшли висновку про те, що система публічного управління в Україні стикнулася з новими висновками, оскільки в умовах повномасштабної війни та оголошеного воєнного стану зростає важливість оптимізації процесів управління державою та її регіонами. На думку зазначених вище учених, з метою подолання наявних інституційних

проблем, які гальмують адаптацію нашої держави до умов воєнного стану, а також обмежують перспективи її економічного розвитку на етапі повоєнного відновлення, в Україні насамперед необхідно налагодити ефективну взаємодію між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства [3, с. 34].

Колосова К. К. розглядають спільні та відмінні риси державного й муніципального Управління в країні за умов мирного та воєнного стану. Авторки зазначають, що досвід функціонування суспільства в умовах повномасштабної війни показав, що керівництво та ключові інститути країни має бути готовими до різних управлінських сценаріїв, зокрема, таких, як впровадження воєнного стану та якомога швидшого пристосування держави до форс-мажорних обставин. Авторки вважають, що за умов воєнного стану особливістю державного управління є забезпечення безпеки та умов проживання громадян, суб'єктів господарювання, органів управління як в глибокому тилу, так і в прифронтових регіонах країни. На думку авторок, спільним рисами у процесах державного та муніципального управління за умов мирного та воєнного часу є врегулювання питань соціально-культурного розвитку, що проявляється в організації роботи, управлінні, фінансуванні та наданні комунальних послуг закладам охорони здоров'я, освіти, культури, спорту, що належать державі чи громаді [1, с. 91].

У статті [55] Черниша В. І. проаналізовано особливості і складники розвитку державного управління в умовах повномасштабної агресії Росії проти України, дії правового режиму воєнного стану і відповідні напрями формування стратегій державної політики. Втім, загальною метою дослідження автор визначає аналіз наявних стратегій реформування державного управління, визначення особливостей реформування державного управління в умовах правового режиму воєнного стану, формування теоретико-методологічних засад публічного адміністрування в умовах інституційних викликів. На думку автора, за обставин що склалися, головним завданням уряду є правильне цілепокладання реформ, їх раціональність з погляду збереження незалежності

та територіальної цілісності. Доцільність імплементації реформ органами публічної влади обґрунтовується автором на основі принципів респонсивності, субсидіарності та пропорційності. Науковець робить висновок про те, що в умовах сучасних викликів важливим є розроблення національної стратегії реформування державного управління. На думку автора, крім суто процедурних завдань необхідно буде визначати функціональну спроможність системи державного управління до реалізації цілей національного розвитку, які в сучасних умовах обумовлюються концептом національної держави, забезпечують національні інтереси і державну політику в сфері європейської та євроатлантичної інтеграції. В тексті зазначеної Стратегії автор пропонує відобразити вектори сучасних конституційних реформ, тобто судової та децентралізації [55, с. 201].

В статті, присвяченій адміністративній реформі в умовах воєнного стану [20], Міхровська М. зазначає, що повномасштабне вторгнення РФ змінило всі аспекти державного та суспільного життя України. Зокрема, надзвичайно великого впливу зазнала система публічного управління та адміністрування, оскільки органи державної влади та місцевого самоврядування вимушені працювати в абсолютно нових умовах, оперативно приймаючи важливі для держави рішення в обмежених часових рамках. Авторка звертається до періодизації адміністративної реформи в Україні, окремо зупиняючись на періоді з 24 лютого 2022 р., який вона характеризує, як новий етап адміністративної реформи, пов'язаний з початком повномасштабної війни і введенням, у зв'язку з цим, воєнного стану на території України. Саме на цьому етапі, на думку авторки, розпочалися повномасштабні трансформації в усіх сферах державотворення, а цифровізація (зокрема, на основі платформи «Дія») набула всеохоплюючого характеру. В статті робиться висновок, що Україна сьогодні переживає не лише період повномасштабної агресії, але й масштабних трансформаційних змін в системі публічного управління, впровадження яких було суттєво прискорено через виникнення непередбачуваних обставин. Авторка наголошує на важливості успішного завершення реформи [20, с. 57].

Щодо військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрації в Україні, то ключові питання їх діяльності, у т. ч. організаційно-правові, також не залишилися поза увагою українських науковців. Ці питання, зокрема, розглядають Грохольський В., Кабакчей І., Проневич О., Проневич Т., Лялюк О., Мельник С., Сенчук І., Куліш А., Никифоров Є., Іваненко В., Курепін В., Буханевич О., Забожчук О., Прокопенко Л. та інші науковці та експерти.

Так, Грохольський В. Л. та Кабакчей І. А. розглянули правові засади утворення військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій в Україні [7]. За результатами ретельного аналізу, автори підсумували основні відмінності цих тимчасових державних органів, які призначаються Президентом України на відповідній території.

Проневич О. С. та Проневич Т. М. дослідили правові засади оперативно-виконавчої діяльності начальників обласних військових адміністрацій в Україні [48]. Автори проаналізували правозастосовну діяльність, зокрема у перші дні широкомасштабної війни, начальників Харківської, Миколаївської та Сумської ОВА, відзначивши їх високу інтенсивність і переважно проактивний характер. Підводячи підсумки, автори зазначили, що обласні військові адміністрації (ОВА) є одним із ключових складників національної системи кризового публічного управління в умовах дії правового режиму воєнного стану. Від ефективності оперативно-виконавчої діяльності начальників ОВА, які, як посадові особи, наділені широкими владними повноваженнями (у т. ч. стосовно встановлення і виконання заходів правового режиму воєнного стану), значною мірою залежить консолідація сил і засобів організації належної відсічі повномасштабної агресії РФ на регіональному та місцевому рівнях. Принагідно, науковці звернули увагу на існування суспільного запиту на підвищення прозорості діяльності ОВА, а також питання налагодження партнерської комунікаційної взаємодії з громадськістю та медіа [48, р. 222].

Мельник С. М. розглянув адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні в умовах правового режиму воєнного стану. В статті [19] автором аналізується особливий статус ОВА в Україні, дається обґрунтування

особливостей їх адміністративно-правового статусу, а також розробляються пропозиції щодо удосконалення нормативного забезпечення функціонування ОВА. У висновках автор зазначає, що адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні є спеціальним правовим статусом, складові елементи якого визначені національним законодавством і який розрахований на всебічне забезпечення правового режиму воєнного стану в державі. Специфіка повноважень військових адміністрацій дозволила автору зробити висновок щодо їх змістовної багатоманітності. На думку автора, застосування цих повноважень створює певні передумови для порушення прав і свобод громадян навіть в умовах конституційно визначених обмежень правового статусу особи. У зв'язку із цим, перспективним напрямом досліджень автор вважає розроблення конкретних пропозицій щодо надання додаткових гарантій дотримання прав особи у діяльності військових адміністрацій в умовах воєнного стану [19, с. 104].

У статті Лялюка О. [18] досліджено питання конституційно-правового статусу військових і військово-цивільних адміністрацій, а також проблеми їх територіальної організації. Автор зазначає, що проблеми конституційно-правового статусу цих органів пов'язані насамперед з недостатньою їх конституційно-правовою регламентацією, що на практиці може призвести до зловживань, порушень прав і свобод громадян. Крім того, функціонування військових та військово-цивільних адміністрацій тягне за собою припинення діяльності органів місцевого самоврядування на визначених законами територіях. Насамперед, йдеться про виборні органи місцевого самоврядування, тобто ради, коли мешканці території можуть реалізувати своє виборче право. Також, вказує автор, формування та функціонування військової та військово-цивільної адміністрацій пов'язане зі значним розширенням повноважень Президента у цій сфері. При цьому військові та військово-цивільні адміністрації законом наділяються значними повноваженнями, в тому числі повноваженнями в системі місцевого самоврядування, а також у системі виконавчої влади, що робить їх найвпливовішими структурами на відповідній території. Автором проаналізовано недоліки правового регулювання територіальної основи

діяльності військових та військово-цивільних адміністрацій. Шляхом системного та порівняльного аналізу, в статті визначено в яких адміністративно-територіальних одиницях у межах області недоцільно запроваджувати військово-цивільні адміністрації, а також зроблено висновки про необхідність однакового підходу до формування військових та військово-цивільних адміністрацій на всіх територіальних рівнях [18, с. 19].

У своїй статті [4] Буханевич О. М. та Забожчук О. В. поставили за мету визначення правових аспектів розподілу повноважень військових адміністрацій та органів місцевої влади в умовах воєнного стану. Для досягнення цієї мети автори визначили органи, які належать до місцевих органів влади, проаналізували їх завдання, висвітлили умови та порядок утворення й функціонування військових адміністрацій, дослідили їх повноваження, а також порівняли повноваження військових адміністрацій з повноваженнями місцевих органів влади. У висновках автори зазначають, що в умовах дії правового режиму воєнного стану військові адміністрації є тимчасовими органами місцевої влади, які у період своєї діяльності виконують визначені чинним законодавством повноваження місцевих державних адміністрацій та, частково, органів місцевого самоврядування. Водночас, повноваження військових адміністрацій, переважно, зосереджуються на виконанні завдань щодо забезпечення безпеки і оборони в усіх сферах суспільного життя тих адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких вони утворені. З метою удосконалення правового регулювання діяльності військових адміністрацій, автори пропонують внести зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», додавши до переліку повноважень військових адміністрацій повноваження органів місцевого самоврядування, які стосуються організації і забезпечення національного спротиву [4, с. 114].

Прокопенко Л. та Журавель Т. зазначають що після повномасштабного вторгнення рф дослідження проблематики функціонування органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру є надзвичайно актуальним. На думку авторів, з погляду науки публічного управління актуальним залишається

розроблення теоретичних проблем, концептуальних засад функціонування органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру, у тому числі й військово-цивільних та військових адміністрацій, характеристики їх як суб'єктів публічного управління, визначення місця в системі органів публічної влади, завдань, функцій тощо [47].

Таким чином, проблематика публічного управління України в умовах воєнного стану посідає помітне місце у науковому порядку денному українських дослідників. Досить багато публікацій присвячено дослідженню теоретичних та практичних аспектів модернізації публічного управління в Україні в умовах війни та в повоєнний період, інституційних трансформацій, стратегічному плануванню та механізмам розвитку публічного управління в умовах воєнного стану, порівняльному аналізу спільних та відмінних рис державного й муніципального управління за умов мирного та воєнного стану, розгляду та аналізу стратегій реформування державного управління в умовах інституційних викликів для системи публічної влади, а також пошуку шляхів вирішення проблеми здійснення адміністративної реформи в умовах воєнного стану. Не залишилися поза увагою українських науковців ключові організаційно-правові аспекти функціонування військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрації в Україні.

1.2. Реформування державного управління в повоєнному світі: досвід Португалії

Наприкінці 1960-х рр. Португалія розробила проект реформи державного управління, спрямований на вирішення соціально-економічних проблем державних службовців, організаційних структур державного управління, поліпшення якості відносин з громадськістю та удосконалення управлінських методів роботи та процесів, що використовуються.

Як зазначають дослідники, насправді, недоліки португальської системи державного управління почали виявлятися вже під час адміністрування Плану Маршалла та під час підготовчих досліджень для Планів розвитку, що суттєво

підвищило обізнаність уряду стосовно необхідності поліпшення її ефективності в той час, коли державний сектор невпинно розширювався, а обсяг бюрократичної роботи збільшувався. Після згадки в Законі про ресурси 1962 р., зазначений проєкт був розроблений під час підготовчих досліджень для III Плану розвитку Португалії, коли в рамках Міжміністерського комітету з економічного планування та інтеграції була створена Робоча група № 14 відповідальна за дослідження адміністративної реформи. За результатами роботи Робоча група № 14 в 1967 р. був створений Секретаріат з питань адміністративної реформи – підпорядкований Голові Ради Міністрів орган, який керував дослідженнями та роботою у сфері впровадження необхідних реформ [60, р. 961].

Проєкт адміністративної реформи було розроблено завдяки проактивному підходу ряду зацікавлених сторін, здебільшого близьких до Ради міністрів та інших центральних органів державного апарату, і він був спрямований на подолання слабких місць системи державного управління Португалії. Фактично, щоб зберегти режим під час перемоги демократії, необхідно було адаптувати структури держави до нових функцій, які вона повинна виконувати щодо економічного розвитку країни [60, р. 961].

Однак перед дослідниками постав ряд запитань: Чи були мотиви, які лежали в основі португальського проєкту адміністративної реформи, суто національними? Чи вплинули на португальську адміністративну реформу важливі міжнародні сили та чинники? Крім того, чи була Португалія 1960-х рр. окремим випадком щодо необхідності зробити державне управління більш ефективним, чи це було глобальне занепокоєння станом справ у цій сфері?

Процес адміністративної реформи, розроблений у Португалії приблизно між 1967 та 1972/73 рр., не був оригінальним, незважаючи на представлення деяких специфічних особливостей, і що, насправді, він інтегрував рух глобальних реформ державного управління, який вже був започаткований і відбувався не лише в Європі, а й у Латинській Америці, Азії та Африці. Науковцями підкреслюється те, як Португалія вступила в прямий чи

опосередкований контакт з міжнародними організаціями, які відповідали за поширення нової логіки для світових систем державного управління. Нарешті, дослідники мали на меті підкреслити не лише хронологічну схожість, але й схожість цілей і характеристик між процесом реформи державного управління Португалії та іншими міжнародними проєктами [60, р. 961].

Потреба в новому державному управлінні, орієнтованому на розвиток. Наприкінці Другої світової війни державне управління зіткнулося з глобальними викликами. З одного боку, країни, які безпосередньо постраждали від призову до лав армії і які вже відчули потребу у швидкій підготовці та навчанні нових державних службовців у воєнний час, тепер боролися з необхідністю перенавчати тих, хто повертався на державну службу. З іншого боку, потреба оптимізувати державний апарат, зробивши його утримання менш дорогим, постала вже як проблема міжнародного рівня [60, р. 961 – 962]. Одночасно, соціально-економічні перетворення, що відбувалися в усьому світі, привели до розвитку нової ролі держави в суспільстві, на яку покладалися нові функції як стимулятора економічного розвитку та формування та підтримання високого рівня соціального добробуту, що, у свою чергу, передбачало вищий рівень державного втручання.

Світ дуже змінився після Другої світової війни, і ці зміни мали безпосередній вплив на роль і функції держави. В Європі економічна реконструкція та відновлення континенту мали базуватися на ефективній, більш розвиненій державній службі з новими економічними та соціальними функціями. В Африці та Азії хвиля післявоєнної незалежності викликала до життя нові держави, у яких державне управління потрібно було реорганізувати відповідно до нової логіки. США розуміли необхідність економічного та соціального розвитку, заснованого на ефективному державному управлінні, як важливому елементі запобігання поширенню комуністичних доктрин у Латинській Америці. У будь-якому з цих випадків ефективне державне управління вважалося гарантом економічного розвитку та соціального добробуту, які були важливими для підтримки миру та захисту демократії [72; 61].

У той же час, коли відбулася зміна ролі держави в суспільстві та, як наслідок, розширення її функцій, зростало усвідомлення неадекватності державного управління, яке продовжувало, загалом, ґрунтуватися на традиційних і рутинних методах роботи, представляючи собою низький рівень ефективності та результативності. Крім того, у деяких країнах державна служба намагалась подолати небезпечну тенденцію відтоку кваліфікованого персоналу в приватний сектор через різницю в оплаті праці на користь останнього та збільшення соціального пакету, який надавався приватними компаніями. До них належали, зокрема, виплати по хворобі, інвалідності та пенсії, а також премії та виплати за понаднормову працю [60, р. 962]. Таким чином, розвиток державного управління, особливо з 1950-х рр., вже усвідомлювався як глобальна проблема, незалежно від природи політичних режимів та економічних і соціальних відмінностей між країнами [77].

На теоретичному рівні це питання супроводжував розвиток управлінських наук, які попереджали про необхідність модернізації робочої структури та методів державного управління відповідно до модерних наукових моделей організації праці. Крім того, науковці попереджали про необхідність інвестувати в навчання державних службовців, чітко визначити їхні права та обов'язки та надати їм пільги, еквівалентні тим, які надають приватні компанії, щоб запобігти відпливу кваліфікованих працівників [60, р. 962].

Це усвідомлення необхідності оновлення систем державного управління, підвищення їх ефективності, а також перегляду ролі та функцій держави та рівня її втручання в суспільство та економіку було пов'язане з розвитком концепції «адміністрування задля розвитку». Насправді, економічне зростання в період «славетного тридцятиліття» (роки між закінченням Другої світової війни та першою половиною 1970-х рр., які характеризуються безпрецедентним економічним зростанням у 20 столітті [74]) мало бути закріплено в адміністративних структурах, готових реагувати на виклики розвитку, причому держава мала нести пряму відповідальність за сприяння умовам і стратегіям, необхідним для його досягнення. В Європі, як розроблена США Програма

економічної реконструкції та відновлення, так і національні плани економічного розвитку потребували адміністративної структури, яка була б спроможною, ефективною та швидкою, а також базувалася на належно підготовленому персоналі. Необхідно було поширити логіку ефективності та продуктивності на державне управління, оновити робочі структури, органи та методи і забезпечити, щоб державний сектор зберіг спроможність залучати найкращих працівників. У країнах глобального Півдня наслідки Другої світової війни, хвиля деколонізації та логіка холодної війни привели до необхідності створення розвинутих та організованих систем державного управління зі спроможними працівниками, які могли б розробляти проекти сталого розвитку, нормалізували ситуацію в нових державах, підвищили рівень життя населення та забезпечили мир [67].

Таким чином, «адміністрування задля розвитку» стало поняттям, відомим майже у всьому світі. Воно включало в себе адміністративні реформи, необхідні для забезпечення систем державного управління умовами, яких їм не вистачало для просування політики та стратегій економічного та соціального розвитку та забезпечення адміністративної підтримки економічного планування та соціального розвитку [64].

Міжнародне поширення концепції «адміністрування задля розвитку». Нові функції, які майже в усьому світі були покладені на держави, і важливість «адміністрування задля розвитку» привели до повсюдного поширення питань, пов'язаних з реформою державного управління, міжнародними організаціями та технічними програми допомоги.

ООН була однією з організацій, яка зробила найбільший внесок в оновлення державного управління на глобальному рівні за допомогою структурованої програми технічної допомоги, привертаючи увагу до необхідності створення сильного та ефективного державного управління як опори економічного та соціального поступу. Фактично, стаття 55 Статуту ООН, в якій, серед іншого, було зазначено, що ООН сприяє «підвищенню рівня життя, повній зайнятості населення, умовам економічного й соціального прогресу та розвитку» [51, с. 36] розумілася як один із факторів, що приведе до такого

розвитку. Таким чином, перша програма ООН у цій галузі розпочалася на першій сесії Генеральної Асамблеї, присвяченій сприянню та просуванню суспільного добробуту. Необхідність навчання спеціалізованого персоналу з цих питань була визнана незабаром Резолюцією ГА ООН № 58(I) від 14 грудня 1946 р., яка виступала за створення програми підготовки державних службовців у сфері соціального забезпечення в державному секторі [73, р. 98].

Два роки потому ООН започаткувала програму технічної допомоги, присвячену державному управлінню, діяльність якої фактично почалася в 1950 р. з надання перших грантів і направлення перших спеціалістів. Програма грантів фінансувалася Генеральною Асамблеєю ООН і спочатку передбачала навчання державних службовців-посередників з держав-членів. Кошти, виділені грантами, повинні бути використані для організації та участі в семінарах з проблем державного управління, а також для розвитку або вдосконалення національних установ, які пропонували курси з тих самих предметів [76].

ООН визнала нагальність надання державам-членам найефективніших адміністративних методів, гарантуючи ефективну передачу технічних знань і допомоги з метою забезпечення сталого розвитку та поширення управлінських наук у всьому світі [75]. У 1949 р. 24 країни звернулися до ООН з проханням про технічну допомогу в галузі державного управління, шляхом надання 120-ти грантів, з яких 38 було надано, починаючи з наступного року [75]. Також виникла співпраця з Міжнародним інститутом адміністративних наук (IIAS), що привело до публікації серії монографій і порівняльних досліджень з державного управління, які використовувалися в навчальних проєктах по всьому світу, в тому числі в тих, які не були безпосередньо фінансовані ООН [75].

Зосереджуючись спочатку на питаннях навчання працівників, програма технічної допомоги потім розширила свою дію, щоб у рамках реформи державного управління стати більш комплексним проєктом підтримки для урядів, що складається з трьох рівнів діяльності. З одного боку, надання технічної допомоги на прохання урядів, яка включала навчальні заходи, що проводяться експертними службами; надання грантів; створення або підтримка

навчальних закладів; організація семінарів, конференцій та робочих груп; та технічні публікації. З іншого боку, у співпраці з IIAS та іншими організаціями, збирання, аналіз та обмін технічною інформацією щодо державного управління; і, нарешті, технічна допомога урядам, щоб сприяти створенню міцного державного управління, сумісного з цілями економічного і соціального розвитку [60, р. 964]. Важливість роботи, проведеної протягом 1950-х рр., привела до реалізації програми технічної допомоги ООН у питаннях державного управління протягом наступного десятиліття, відомого як Десятиліття розвитку ООН.

IIAS було створено на початку 1930-х рр. в результаті еволюції Постійної комісії з міжнародних конгресів адміністративних наук. Ця комісія, народжена після першого Міжнародного конгресу адміністративних наук, що відбувся в 1910 р. в Брюсселі (Бельгія), була спрямована на підготовку аналогічних майбутніх конгресів, і на початку вона складалася з представників 22-х країн, включаючи Португалію [63]. Згодом, на початку 1930-х рр., Постійна комісія з міжнародних конгресів адміністративних наук буде перетворена на більш стабільний орган, який візьме назву IIAS [66].

Португалія стала однією з перших країн, яка утворила національну секцію цієї Міжнародної комісії, і приєднується до IIAS незабаром після його створення. Конгреси IIAS, круглі столи, наукові зустрічі та публікації відповідали за створення важливих мереж обміну знаннями з адміністративних наук. Було домовлено про обмін між фахівцями, що належать до національних секцій організації, та іншими вченими в галузі державного управління та поширювали теоретичні праці й національний досвід проведення адміністративної реформи, який був застосований на практиці в найрізноманітніших регіонах земної кулі. На додаток до міжнародних контактів, згаданих вище, співпраця Португалії з IIAS дозволила країні скористатися серією навчальних заходів, спрямованих переважно на державних службовців найвищого рівня державного управління. Після Другої світової війни співпраця Португалії з IIAS поглибилася, що привело до більш тісних відносин, які об'єднали деяких з головних учасників адміністративної реформи в Португалії [60, р. 965].

Португалія та міжнародний рух за реформу державного управління. Описана раніше міжнародна логіка склала лише невелику частину зусиль, розроблених після Другої світової війни з метою вдосконалення глобальної адміністративної практики (Ізраїль, 1957 р.), і яка була підтримана такими організаціями, як ООН, Агентство США з міжнародного розвитку, Організація американських держав, Фонд Форда та Економічна комісія для Латинської Америки [72]. Отже, адміністративна реформа, незважаючи на національне досягнення, мала глибокий міжнародний відтінок. Тому не дивно, що, незважаючи на те, що реалізовані в різних країнах проекти були пристосовані до їхніх власних національних особливостей і потреб, вони мали кілька спільних рис стосовно цілей, методів і змісту, виділених на міжнародному рівні.

Ця реальність також була помітною й в Португалії. Незважаючи на певну затримку порівняно з іншими міжнародними реаліями та слідування національній логіці часу, національна адміністративна реформа, розроблена в другій половині 1960-х рр. і першій половині наступного десятиліття, показала схожість з міжнародною реальністю. З одного боку, реформа представляла чіткий зв'язок із науковими принципами та методами організації адміністративної роботи, поширеними в рамках участі Португалії в Плані Маршалла, в якому держава була головним бенефіціаром, а також з навчальними ініціативами, організованими Організацією економічного співробітництва і розвитку (OECD) та у межах Угоди про економічне партнерство (ЕРА) з ЄЕС, не забуваючи про роль міжнародних консультантів в проведенні реформи або внесок ініціатив таких організацій, як Національний інститут промислових досліджень (INI) [60, р. 965]. З іншого боку, також було помітно певний вплив програми технічної допомоги ООН, а також схожість із процесами адміністративної реформи, які проводяться в усьому світі, а саме в сферах, які перебували поза впливом Плану Маршалла, але прямо чи опосередковано скористалися технічною допомогою ООН.

Цей зв'язок виразно видно з цілей, акторів, хронології та характеристик, які являв собою у країні процес адміністративної реформи 1960-х рр. Що

стосується цілей, і хоча кожна країна представила певні особливості своїх цілей, процеси адміністративної реформи, започатковані в той час, мали схожі наміри, як стало очевидним дещо пізніше. Необхідність адаптації державної служби до викликів, що виникають у зв'язку з новою роллю держави як стимулятора економічного та соціального розвитку, була представлена як головна мета національної адміністративної реформи. У Португалії цей процес був результатом деяких волонтаристських дій, учасники яких, у своїй більшості, були прямо чи опосередковано пов'язані з організаціями та мережами, присвяченими поширенню методів, які дозволили підвищити ефективність державного управління [60, р. 966].

Цей зв'язок був досить чітким, зокрема щодо ПАС. Марчелло Каetano, професор адміністративного права, один із головних учасників адміністративної реформи 1930-х рр., розробки та прийняття Адміністративного кодексу 1940 р. та прихильник реформи, розпочатої в 1967 р., був одним із головних співрозмовників між Португалією та ПАС, регулярно відвідуючи засідання інституту, а в 1940-х рр. став його віце-президентом. Антоніо Пірес де Ліма, генеральний директор Політичної та цивільної адміністрації та автор кількох публікацій з питань державного управління, став членом Наукового комітету ПАС; Ауреліано Фелісміно, генеральний директор державного бухгалтерського обліку та відповідальний за Дослідницький офіс Антоніо Хосе Малейро, де були розроблені важливі дослідження та експерименти з раціоналізації державного управління, став членом Комітету з адміністративної практики. Діого де Пайва Брандао, генеральний секретар Ради Міністрів, який спостерігав за адміністративною реформою, часто брав участь у конгресах ПАС і був членом його португальської секції, яка стала Португальським інститутом адміністративних наук (PIAS) у 1968 р. Дуарте Нуно Васкончеллос, член португальської делегації на Міжнародному конгресі адміністративних наук 1971 р., що відбувся в Римі, який спеціалізувався на питаннях експлуатації та технічному обслуговуванні в Іспанській національній школі державного

управління, виконуватиме роль ментора в навчальних заходах, організованих Секретаріат з питань адміністративної реформи [60, р. 966].

Деякі з найважливіших учасників адміністративної реформи в Португалії, чи то через те, що вони були частиною відповідальних за неї служб, чи то тому, що вони займали керівні посади в організаціях, які зосереджувалися на її вивченні та застосуванні, були пов'язані з ініціативами IIAS та мали доступ до технічної інформації та міжнародного досвіду за підтримки ООН. Крім того, значним є вплив таких організацій, як OECD та ЕРА, у підготовці технічних спеціалістів і поширенні наукових методів організації офісу та адміністративної роботи. Насправді існування в Португалії групи осіб, глибоко пов'язаних з державною адміністрацією через урядові та технічні посади, які становили платформу підтримки для впровадження спроб адміністративної реформи, є цілком очевидним. Їхнє усвідомлення необхідності трансформації системи державного управління змусило їх скористатися можливостями навчання та передачі знань, які надають ці міжнародні мережі, щоб спробувати впровадити в Португалії зміни, які вони вважали необхідними. Міжнародна логіка, яка спонукала до трансформації державного управління, та відданість, інтернаціоналізація та обізнаність цих осіб були у такий спосіб об'єднані, щоб зробити можливою адміністративну модернізацію [60, р. 966].

Аналізуючи розроблені в Португалії навчальні заходи, які були зосереджені на проблемах, пов'язаних з підвищенням ефективності державного управління, португальські дослідники наголошують на тому, що в перші кілька років вони виникали з ініціатив OECD та ЕРА, з великою присутністю іноземних спостерігачів та наставників. Пізніше, португальські наставники, багато з яких навчалися за кордоном, почали відігравати більшу та помітнішу роль. Крім того, за ініціативи IIAS та PIAS було проведено навчальні заходи за участі іноземних спостерігачів, а деяким національним спеціалістам було дозволено брати участь у навчальних заходах за кордоном. Отже, суб'єкти, які мали б впливати на зміни, які мають бути здійснені в державному управлінні, під час навчання стикалися з принципами та методами, спрямованими на

підвищення його ефективності, які поширювали іноземні організації та спостерігачі, інтегровані в міжнародні мережі знань [60, р. 966–967].

Хронологічно, рух за реформу державного управління, що відбувся у третій чверті ХХ століття, розпочався, як свідчить розвиток програми технічної допомоги ООН, ще наприкінці 1940-х рр. У Португалії цей процес відбувся пізніше. Незважаючи на деякі часткові та неузгоджені реформи, які відбулися, зокрема, з 1950-х рр., більш систематичне дослідження цього питання виникло в результаті підготовчих робіт для III Плану розвитку країни, і було матеріалізовано лише в 1967 р. зі створенням Секретаріату з адміністративної реформи [60, р. 967]. У попереднє десятиліття адміністративні формальності, включені в логіку реалізації Плану Маршалла, вже сповістили про низький рівень ефективності, організованості та чуйності (реактивності) національної системи державного управління. Однак потреби щодо планування та впровадження планів розвитку зміцнили це усвідомлення в період, коли португальська держава взяла на себе нові ролі щодо розвитку країни, ставши більш активно втручатися на економічному та соціальному рівнях [61].

Однак не всі країни розпочали процес адміністративної реформи на рубежі 1940 – 1950-х рр. Власне, на кінець 1950-х рр. і, особливо, на 1960-ті рр. ці процеси припали найбільше. Наприклад, в Іспанії перші спроби модернізації державного управління почалися, як і в Португалії, у 1960-х рр., керуючись впровадженням нових методів із приватного сектору в центральному управлінні та управлінні працівниками, а також у бюджетному та економічному плануванні [58]. Ця трансформація була зумовлена економічними змінами, що відбулися протягом 1960-х рр., які сповістили про потребу в більш орієнтованому на методи управління державному управлінні, щоб керувати зростанням державного втручання в суспільство та розширенням штату персоналу. Таким чином, починаючи з 1964 р., під егідою міністра Офісу президента, були проведені структурні та правові реформи, узгоджені з логікою економічного планування, які дозволили здійснити справжню модернізацію деяких урядових органів, не ставлячи під сумнів природу політичного режиму [59].

Однак 1960-ті рр. у Франції також ознаменували зміну логіки державного управління щодо застосування методів управління та організації, закріпивши принцип, згідно з яким державне управління можна оцінювати не лише з точки зору ефективності, але й з погляду підвищення продуктивності та оптимізації методів роботи [62]. Подібні хронологічні рамки стосуються Нідерландів та Німеччини. У Нідерландах 1960-ті рр. були відзначені розвитком адміністративних наук в результаті розширення соціальної держави, яка потребувала наукової підтримки для раціоналізації своєї діяльності, що привело до збільшення державних функцій, які включали планування та політичні стратегії [69]. Теж саме можна сказати й про Німеччину, де почалися адміністративні реформи, спрямовані на адаптацію державного апарату до логіки соціальної держави та модернізацію державного сектора. Деякі країни Півдня також свідчать про досвід реформ у той самий період. Колумбія, наприклад, розпочала процес адміністративної реформи в 1958 р., який розвивався протягом 1960-х рр. [65]. Крім того, протягом тих десятиліть подібні проекти відбувалися в таких різних країнах, як Йорданія, В'єтнам та Індія.

Нарешті, незважаючи на специфіку кожного національного випадку, основні риси адміністративних реформ, запроваджених або досліджених на міжнародному рівні, були відносно подібними, і вони також були очевидними у випадку Португалії. Як зазначають португальські дослідники, у Португалії адміністративна реформа, яка розпочалася в 1960-х рр., була розроблена навколо 4-х основних напрямків діяльності: становище державних службовців; організаційні структури центрального рівня; відносини з громадськістю; та послуги, що надаються відповідними службами. Аналізуючи цілі програми технічної допомоги ООН, публікації IIAS та деякі міжнародні проекти, виявилось, що ці напрямки дій також значною мірою структурували процеси адміністративних реформ, які набирали обертів в інших країнах [60, р. 968].

Що стосується першої лінії, то необхідність поліпшення економічного становища та соціального добробуту державних службовців присутня в рамках програми технічної допомоги ООН з перших років. У 1951 р. доповідь

Спеціального комітету з питань державного управління попереджала про необхідність забезпечити кращі умови та більш високі зарплати державним службовцям, утримувати на службі держави працівників, які мають досвід роботи в галузі розвитку, і залучати достатню кількість технічних спеціалістів високої професійної компетентності. У португальському випадку низька винагорода державних службовців разом з інфляцією призвела до того, що працівники шукали другу роботу та погоджувалися на нерегулярні джерела доходу, що завдавало шкоди не лише якості їхнього життя, але й означало їх меншу відданість державній службі. Крім того, керівні принципи реформи відстоювали необхідність звернути увагу на соціальну підтримку державних службовців у разі хвороби та виходу на пенсію, тобто преференції, які вже були запроваджені й поліпшені в приватному секторі [76].

Фактично це занепокоєння є одним із аспектів, який найбільше враховується на міжнародному рівні. У Європі процеси адміністративної реформи в таких країнах, як Франція, Мальта, Італія чи Данія, показали поліпшення умов праці та робочого часу; вивчення питань щодо найму, просування по службі та класифікації працівників; дослідження рівня їхньої заробітної плати, а також питань, пов'язаних з навчанням, як пріоритетних [60, р. 968; 70]. У Латинській Америці та Азії ці питання також були опорою адміністративних реформ, які відбувалися в той час. У Йорданії в процесі реформи державного управління важливим моментом вважалося встановлення нових правил щодо функціоналізму, зосереджуючись, зокрема, на створенні нової шкали заробітної плати [68, р. 406]. Аргентина, Коста-Ріка, Сальвадор, Венесуела та Мексика, чії процеси адміністративної реформи були значною мірою зобов'язані технічній допомозі ООН та США, також приділяли велику увагу людському фактору. Вони виявили стурбованість реструктуризацією адміністративної кар'єри, встановленням нових правил найму та переглядом програм навчання, а також знову звернули увагу на питання оплати праці, статусу державної служби та планування людських ресурсів [60, р. 968].

Однак ключовий аспект реформ виявився пов'язаним з органічною структурою адміністрації, і Португалія, по суті, зробила ставку на реорганізацію та реструктуризацію органів влади і державних служб, намагаючись забезпечити їм вищий ступінь ефективності. і раціональності. На міжнародному рівні це також вважалося важливим елементом у процесах адміністративної реформи, оскільки стверджувалося, що основні проблеми державного управління пов'язані з відсутністю координації між адміністративними програмами та існуючими департаментами, міністерствами та службами; а також використання методів роботи та схем без забезпечення належної функціональності [60, р. 968 – 969].

На міжнародному рівні вважалося, що хоча структури державного управління мають бути адаптовані до національних реалій, вони повинні залишатися простими, з якомога меншою кількістю відомств, служб та агенцій, які б мали чітко визначені функції. Тому було надзвичайно важливо реорганізувати адміністративні структури та, якщо необхідно, заснувати нові департаменти, у процесі, який супроводжувався секретаріатом або радою з адміністративної реформи, підпорядкованою голові виконавчої влади [76].

Насправді, зв'язок між цим центральним органом, який відповідав за реформу державного управління, та головою виконавчої влади був характерним для процесів реформ на міжнародному рівні і також наполегливо відстоювався програмою технічної допомоги ООН. У Португалії Секретаріат з питань адміністративної реформи було створено в рамках Ради міністрів, як це було в Іспанії, Італії, Аргентині, Венесуелі, Мексиці [60, р. 969] і Колумбії [65]. Цей центральний науково-плановий орган разом із підрозділами експлуатації та технічного обслуговування, створеними в кількох державних департаментах, сприяв реструктуризації міністерств, служб, департаментів та інших державних органів, реорганізація яких розглядалася як необхідна для підвищення ефективності державного управління.

Таким же чином зв'язок між Міністерством фінансів та адміністративною реформою в Португалії, виявлений як у реформі 1930-х рр., так і у створенні

Дослідницького офісу, також мав міжнародний характер, оскільки згідно нової логіки національної політики розвитку країни виникла потреба в більш активному Міністерстві фінансів з вищою технічною спроможністю [60, р. 969].

Операції та методи роботи державних служб також були актуальними на міжнародному рівні. З реорганізацією державних органів було глибоко пов'язане впровадження нових адміністративних процедур і методів, заснованих на вивченні робочих схем. У деяких країнах, таких як Португалія, офіси з експлуатації та технічного обслуговування були створені з метою сприяння організаційній, адміністративній та процедурній однаковості для всіх послуг, що надаються; підвищення якості роботи уряду за допомогою спеціалізованих організаційно-адміністративних служб; сприяння ефекту масштабу; і допомога існуючим департаментам шляхом позбавлення їх ряду непрофільних організаційних функцій [76].

Насправді, згідно з рекомендаціями ООН, використання підрозділів з експлуатації та технічного обслуговування є звичайною реальністю для країн, які розпочинають процеси реформ, незалежно від того, чи здійснюють вони спільні дії під керівництвом центрального органу чи є розпорощеними між різними державними органами. Необхідність спростити робочі методи та процедури, оптимізувати схеми документації та запровадити механізацію та автоматизацію присутня в адміністративних реформах, які проводяться в усьому світі [78; 70; 71].

Таким чином, незважаючи на природу режиму та не ставлячи його під сумнів, Португалія була змушена після Другої світової війни замислитися над власним процесом економічного розвитку, тому державі довелося відігравати більш інтервенціоністську роль на користь політики розвитку. Процедури, необхідні для управління Планом Маршалла, і логіка, яка впливала з економічного планування, втіленого в Планах розвитку, змусили уряд визнати, що система державного управління не є надто ефективною, використовує рутинні методи роботи та процеси, а чиновники слабо підготовлені й відчували все більшу спокусу перед умовами, запропонованими приватним

сектором. Таким чином, економічний розвиток країни залежав від ефективної реформи державного управління. Паралельно з цим визнанням Португалія почала відкриватися зовнішньому світу. Програма технічної допомоги та підвищення продуктивності налагодила контакт країни з такими організаціями, як OECD та ЕРА. Таким чином Португалія інтегрувала, зокрема як бенефіціар, міжнародні мережі передачі знань, створені цими організаціями, а також ті, які виникли в результаті співпраці Португалії з ПАС і які дозволили країні опосередковано залучити технічну інформацію та міжнародний досвід, отримані в результаті програм технічної допомоги ООН. На цьому етапі вкрай важливу роль відіграли групи осіб, які заявили про себе як допоміжну платформу для процесів реформи державного управління. Глибоко інтернаціоналізовані, усвідомлюючи необхідність національної адміністративної модернізації та постійної присутності в міжнародних органах, пов'язаних з вивченням адміністративних наук, ці суб'єкти були контактною точкою між вищезазначеними міжнародними мережами та державним управлінням Португалії.

1.3. Надання адміністративних послуг в Україні в умовах війни

Повномасштабна агресія росії проти України 24 лютого 2022 р. кардинально змінила спосіб управління країною та надання адміністративних послуг її громадянам. У перші дні вторгнення було незрозуміло, якими будуть відповіді на найбільш гострі питання: відповіді, які дозволять українському уряду зробити відповідний вибір у сфері публічної політики. Скільки триватиме війна? Чи матиме країна ресурси для надання послуг під час війни? Чи безпечно мати оф-лайн-пункти надання послуг? Які електронні системи виживуть і залишаться доступними для людей? Чи матимуть люди доступ до Інтернету? Таких та подібних питань виникло багато. Відповіді на них з'явилися пізніше: війна триватиме достатньо довго, тому систему надання адміністративних послуг потрібно було перезапустити, а не просто перервати на пару тижнів [57, р. 3]. Країна захищала свої реєстри та бази даних; мобільні

мережі збереглися на більшості територій і забезпечили доступ до Інтернету. Величезна частина країни залишилася вільною від військових дій (крім російських ракетних ударів по кожному регіону) і для надання необхідних послуг.

Проблеми надання послуг під час війни. Питання надання послуг під час війни та людям на окупованих територіях не є новими для України. З початку гібридної війни у 2014 р. країна розробила відповідну політику та ухвалила рамкове законодавство. Основним законом, який регулює цю тему, є Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території» від 15 квітня 2014 р. [34] (пізніше – Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України» від 21 квітня 2022 р. № 2217 [26]). Він визначає правила реєстрації місця проживання, продажу майна, умови підприємницької діяльності та забезпечення соціального захисту осіб, які проживають на тимчасово окупованих територіях. Однак ряд політичних рішень, розроблених до вторгнення, стали неактуальними під час повномасштабної війни та вимагали переоцінки. Наприклад, система визначення території тимчасово окупованою, як це передбачено чинним законодавством, є надто повільною та складною, тому потрібні були два укази Президента (окремо для розмежування відповідної території та періоду окупації) [38] і багато попередніх погоджень.

У контексті вищевикладеного основними факторами, які впливають на існуючу структуру надання послуг та відповідну інфраструктуру з моменту повного вторгнення, є такі [57, р. 11]:

- обмежений або втрачений державний контроль над тимчасово окупованими територіями країни;
- безпекові ризики для життя людей і безпеки обладнання, урядових будівель та систем;
- необхідність приховувати цінну інформацію від агресора;
- обмежений судовий нагляд за належним наданням послуг;

- обмежена спроможність правоохоронних органів реагувати на шахрайство та адміністративні порушення;
- зниження спроможності постачальників послуг через брак працівників (через їх масштабну міграцію та мобілізаційні заходи);
- масштабні спроби знищити критично важливі дані російськими хакерами.

За цих обставин система надання послуг в Україні суттєво змінила спосіб функціонування. З метою пом'якшення факторів ризику, описаних вище, Уряд поступово адаптував систему до нових умов. Надання послуг перестало бути уніфікованим і стандартизованим по всій країні і відрізнялося за територією, часом, обсягом послуг і виконавцями послуг.

З територіальної точки зору Уряд застосував різний підхід до надання послуг у різних частинах країни залежно від статусу території [57, р. 11]:

- тимчасово окупована;
- під інтенсивним наземним нападом (зона бойових дій);
- під повним контролем українського уряду.

Зазначений розподіл відображав різні рівні державного контролю над територією, заходи безпеки та ризику, пов'язані з доступом противника до цінної інформації. Природно, що на територіях, які не постраждали від війни, обмеження в наданні послуг є найменшими, а на територіях під російською окупацією послуг доступно дуже мало, або вони практично недоступні.

Наприклад, протягом двох місяців після окупації Херсона та прилеглих областей місцеве населення мало доступ до послуг з реєстрації змін цивільного стану (народження, шлюб, смерть тощо) та деяких нотаріальних послуг, незважаючи на те, що місто перебувало під повним контролем російських збройних сил. Лише після того, як представники окупаційної адміністрації почали втручатися в процес надання послуг, ці послуги припинили надавати. росія намагалася взяти під контроль процес надання послуг (наприклад, примусово надаючи документи на російських бланках або вимагаючи виконання рішень окупаційної адміністрації). Одразу після цих спроб

окупаційної адміністрації рішенням української влади надання послуг було повністю припинено [2, с. 300].

Проте агенції, що надають послуги, відчували великі труднощі з послугами, пов'язаними з територіальним статусом. Важко було отримати дані в режимі реального часу про стан: яке конкретне село, район чи громаду було тимчасово окуповано чи звільнено і коли це сталося. Ця інформація вплинула на рішення щодо того, яка частина країни може продовжувати використовувати національні електронні реєстри, а яка має перейти на паперову роботу, які мешканці мають отримати фінансову підтримку тощо. Через відсутність детальних даних початкові рішення ґрунтувалися на дуже широкому описі регіонів, постраждалих від війни, що іноді призводило до неточностей і прорахунків. Інформація, зібрана в неофіційний спосіб від місцевих установ або військових адміністрацій, була корисною для адміністративних та управлінських процесів, але не була корисною для офіційних цілей прийняття рішень. Рішення проблеми з'явилося на другому місяці вторгнення: уніфікований, детальний і регулярно оновлюваний перелік зон бойових дій і тимчасово окупованих територій з картою, доступною он-лайн на ресурсі groshi.edopomoga.gov.ua [57, р. 12].

Система надання послуг також розвивалася з часом, починаючи з майже повної відсутності послуг у перші дні вторгнення до надання всіх значущих послуг (за винятком 28 із 2 230) за три місяці після початку повномасштабної, коли система була адаптована до нових ризиків.

Головною метою будь-якого правового режиму воєнного стану є забезпечення пріоритету військових потреб. Такий раціональний підхід має недолік – він робить надання адміністративних послуг другорядним. Для забезпечення належного надання послуг стало менше коштів і персоналу. Наприклад, Указом Президента України № 69/2022 від 24 лютого 2022 р. [35] (згодом підтвердженого Законом України від 03 березня 2022 року [30]) оголошено загальну обов'язкову мобілізацію окремих категорій громадян віком від 18 до 60 років.

Іншим прикладом існуючих обмежень є Закон про внесення змін до Державного бюджету України на 2022 р. від 21 квітня 2022 р. [29], який обмежує видатки Резервного фонду лише на військові потреби та матеріальну допомогу переселенцям. Також була постанова Кабінету Міністрів України, якою встановлено пріоритетність окремих видів виплат, пов'язаних з військовими потребами та соціальними гарантіями. Це змусило існуючу систему надання послуг робити більше з істотно меншими витратами.

Адаптація надання послуг під час війни. Після вторгнення Уряд України ухвалив численні нормативно-правові акти, що регулюють надання адміністративних послуг під час війни. Більшість із них було прийнято протягом другого місяця вторгнення, коли умови, до яких відповідні служби повинні були адаптуватися, і зміни, необхідні для системи послуг, стали більш зрозумілими.

1. Збільшення строків та термінів. Одним із перших урядових рішень було скасування обмежень на надання адміністративних послуг – рішення, подібне до того, що було прийняте на початку пандемії. Постанова Уряду «Про зупинення строків надання адміністративних послуг та видачі документів дозвільного характеру» [37] була прийнята протягом 4-х днів після початку вторгнення і поширювалася на всі адміністративні служби (Постанова втратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України «Про поновлення строків надання адміністративних послуг і видачі документів дозвільного характеру та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 08.08.2023 № 828 [40]). Проте, з часом це універсальне рішення стало неадекватним і умови надання багатьох послуг повернулися до довоєнних Постановою Кабміну «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо діяльності нотаріусів та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану» [28] або чітко регламентувалися окремо. Зокрема, було скасовано безстрокові терміни реєстрації бізнесу, прав власності та цивільного стану.

Причиною зміни підходу до термінів стала переоцінка тривалості війни: як тільки стало зрозуміло, що війна може тривати місяці, якщо не роки, призупинення надання послуг на час війни перестало бути виправданим. Так само, як було визнано за необхідне знову застосувати часові обмеження для надання основних послуг, але адаптувати їх тривалість до умов війни. Це допомагає захистити права громадян на своєчасне отримання послуг, робить адміністративну процедуру більш прогнозованою та більш безперебійним наданням послуг навіть у надзвичайних обставинах. Водночас реалізація такої пропозиції є надто обтяжливою для окремого державного органу, як-от Верховна Рада України чи Кабінет Міністрів України. Зазначимо, що в Україні надається понад 2 200 адміністративних послуг. Тому можливі шляхи вирішення проблеми мають обговорюватися на міністерському рівні.

2. Зміна процедур та способів надання послуг. Окрім часових обмежень, багато істотних змін було внесено до законодавства щодо надання різноманітних адміністративних послуг. Слід зазначити, що переважну більшість із них ухвалив Уряд. Наступні ключові зміни стосувалися питань, пов'язаних з війною:

- дозволено виїзд за кордон за внутрішнім українським паспортом (ID-карткою) без необхідності мати окремий паспорт для виїзду за кордон;
- дітям дозволено виїзд з країни одним із батьків без пред'явлення нотаріально завіреного дозволу другого з батьків;
- збільшено тривалість виплати соціальних допомог, наданих до війни;
- послуги з реєстрації актів цивільного стану, призначення пенсій та соціальних виплат стали доступними на всій території країни та перестали бути прив'язаними до місця проживання;
- упорядковано митне обслуговування ввезення гуманітарної допомоги та автомобілів;
- статус безробіття можна підтвердити по телефону;

– свідоцтва про народження можуть бути видані на простому аркуші паперу (не потрібно використовувати папір зі спеціальним дизайном та захистом);

– швидкий, безкоштовний шлюб за 1 день;

– посвідчення водія можна було змінити без медичної довідки.

Документи, що засвідчують особу, стали хвилювати багатьох громадян України. Тисячі людей, чиї будинки були зруйновані під час авіаударів і обстрілів, взагалі не мали при собі документів. Багато з тих, хто вирішив покинути країну, не мали паспорта для виїзду за кордон. Крім того, через технічні проблеми нові паспорти не видавалися протягом перших тижнів вторгнення, а кількість виданих після цього не завжди відповідала попиту, що стрімко зріс. Водночас, на війні посвідчувати свою особу потрібно набагато частіше, ніж у мирний час.

Щоб вирішити цю проблему, низкою постанов Кабінету Міністрів України було внесено зміни до процедур, що регулюють ідентифікаційні документи, щоб спростити їх видачу, подовжити термін дії [8], дозволити широко використовувати альтернативні ідентифікаційні документи [32; 39] та оптимізувати процеси ідентифікації [8]. Крім того, Міністерство цифрової трансформації запровадило новий цифровий документ на період воєнного стану, що посвідчує особу, «Документ [14].

3. Надання соціальних та пенсійних послуг. Особливу увагу слід звернути на зміни, що відбулися у сфері соціального та пенсійного забезпечення. Уряд прийняв кілька постанов [13], які дозволили збільшити тривалість виплати соціальної допомоги на період війни та один місяць після її закінчення. Крім того, було збільшено розміри пенсійного забезпечення:

– військовослужбовців та осіб з інвалідністю внаслідок війни;

– членів сімей загиблих військовослужбовців.

4. Транспортні засоби та водійські права. Щоб вирішити проблему нестачі транспортних засобів у країні через велику кількість знищених або пошкоджених внаслідок вторгнення, Уряд спростив процедуру ввезення

транспортних засобів з-за кордону [31]. Транспортні засоби можна вільно ввозити до дня припинення війни, після чого суб'єкти господарювання зобов'язані протягом 90 днів реєструвати відомості про надходження, передачу та реалізацію транспортних засобів, у тому числі укладення договорів купівлі-продажу.

З метою полегшення матеріально-технічного забезпечення та збільшення кількості водіїв для армії Уряд також змінив умови видачі водійських прав [11]:

- водійські права, термін дії яких закінчився під час війни, можуть продовжувати використовуватися та дійсні в Україні;
- право керування транспортними засобами категорій С або С1 надається особам, які мають посвідчення водія категорії В (на період війни);
- обмін посвідчення водія у разі втрати або викрадення допускається без медичного огляду.

5. Послуги для бізнесу. Змінено ряд основних бізнес-послуг. Наприклад, значні оновлення відбулися у сфері реєстрації бізнесу та власності. Умови надання послуг було суттєво оновлено. Зокрема [57, р. 15]:

- реєстрація бізнесу здійснюється негайно, в день подання заяви;
- документи для реєстрації підприємницької діяльності можна надсилати в електронній формі з долученням копій (за наявності кваліфікованого електронного підпису заявника);
- не стягується адміністративний збір за державну реєстрацію благодійних організацій чи громадських формувань, які надають допомогу Збройним Силам України тощо;
- сплата адміністративного збору може бути підтверджена електронною копією (в тому числі екранною) відповідного платіжного документа;
- не потрібно нотаріально засвідчувати справжність підпису на документі, якщо такий підпис зроблено в присутності державного реєстратора;
- вимоги щодо обов'язкового використання інформації з Державних реєстрів не застосовуються у разі тимчасової відсутності доступу до таких Реєстрів.

6. Дозволи та ліцензії. Ще одна важлива зміна відбулася у сфері видачі дозволів та ліцензій. Суб'єкти господарювання набувають права безоплатно розпочати свою діяльність після подання декларації про господарську діяльність у довільній формі, без отримання дозволів, ліцензій чи інших документів, виданих державними службами [12]. Ця можливість поширюється на всі типи дозволів і ліцензій, за винятком п'ятдесяти трьох найнебезпечніших видів діяльності (пов'язаних з ядерною енергією та матеріалами, переробкою небезпечних залишків, оцінкою впливу на навколишнє середовище тощо), зазначених Урядом.

Органи державної влади розміщують переліки поданих декларацій на своїх офіційних веб-сайтах з метою ознайомлення споживачів та повідомлення суб'єкта декларування про врахування декларації органами. У переліку декларацій зазначаються відомості про суб'єкта господарювання, вид економічної діяльності та місце провадження господарської діяльності (якщо діяльність обмежена адміністративно-територіальною одиницею). Декларація подається до Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАПів) особисто або надсилається електронною поштою. Крім того, приватні підприємці можуть отримати цю послугу онлайн на порталі Дія.

Слід зазначити, що підхід «декларація замість дозволу» є не дуже популярним з кількох причин. По-перше, цей підхід не працюватиме після закінчення війни, тому його не можна використовувати для середньо- та довгострокового бізнес-планування. Тим не менш, спрощення процесу започаткування бізнесу без дерегуляції економічної діяльності (правила все ще діють, лише дотримання не перевіряється заздалегідь) є цікавим для розгляду. По-друге, існують певні неузгодженості між нормативно-правовими актами, що регулюють декларування, і тими, що регулюють конкретні господарські операції та дозвільні документи. Це створює плутанину, оскільки бізнес не завжди розуміє, які дозволи та ліцензії можна замінити декларацією. Крім того, не встановлено терміну оприлюднення державними органами інформації про подані декларації. Багато суб'єктів господарювання все ще вважають за краще

застосовувати більш обтяжливу та трудомістку процедуру отримання дозволу, а не використовувати нову систему декларування. Очікується, що це зміниться після того, як Верховна Рада ухвалить окремий закон, який регулює розширення сфери декларування в правилах підприємницької діяльності, а також після того, як бізнес і державні органи звикнуть до нового підходу [57, р. 16]. Наприклад, були внесені значні зміни для спрощення доступу до послуг для тих, хто воює в зоні бойових дій. Одним із прохань військових було дозволити солдатам одружуватися та складати заповіти, не покидаючи місця бойових дій, зокрема в умовах оточення [9].

Для задоволення цього запиту в процедуру реєстрації шлюбу були внесені зміни [10], які дозволили парам одружуватися дистанційно, через відеозв'язок за допомогою смартфона. У цьому випадку військовий командир має право:

- офіційно підтвердити добровільне рішення військовослужбовця одружитися з особою, яка не присутня під час процедури;
- одружити пару, якщо хтось із них відсутній, але підтверджує рішення одружитися через відеодзвінок на смартфоні.

Документи, підписані військовим командиром, передаються до відповідного органу реєстрації, який видає свідоцтво про шлюб та заносить інформацію до реєстру.

Іншим прикладом додавання нових функцій стала передача певних реєстраційних функцій працівникам Мін'юсту на початкових етапах вторгнення. Протягом цього періоду система обмеженого доступу до реєстрів і систем додаткових гарантій ще перебувала в стадії розробки, але була нагальна потреба реєструвати зміни в даних щодо пов'язаних з війною організацій та благодійних фондів. Таким чином, у перші місяці вторгнення основні реєстраційні послуги надавали не нотаріуси чи муніципальні реєстратори, а державні службовці Міністерства юстиції – функція, невідома їм у мирний час [57, р. 16].

Таким чином, українська система надання адміністративних послуг показала себе досить чудовою під час війни як з точки зору надійності та

безпеки, так і з погляду реагування на нові потреби людей через війну та її наслідки. Основними факторами, що сприяли необхідному рівню стійкості, були: доступ до Інтернету; електронні послуги; підтримка та розвиток застосунку ДіЯ; широка мережа центрів надання адміністративних послуг по всій країні; швидка адаптація законодавства до потреб війни. Однак система все ще має проблеми, які потрібно вирішити найближчим часом. Що стосується правової бази, то існують різні підходи до тимчасово окупованих територій. Окуповані у 2014 – 2022 рр. мають офіційний статус «окупованих», підтверджений указом Президента України. Тимчасово окуповані після 24 лютого 2022 р. офіційного статусу тимчасової окупації не мають (їхня фактична тимчасова окупація підтверджена наказом Міністерства з питань тимчасово окупованих територій України). Кожен тип має свої межі, правила, які застосовуються, і правовий режим. З огляду на це, можливо, доцільно уніфікувати регулювання всіх тимчасово окупованих територій (до або після 24 лютого 2022 р.).

РОЗДІЛ 2

КЛЮЧОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

2.1. Нормативно-правові засади діяльності військових адміністрацій

Вперше, положення про військові адміністрації з'явилося в ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. № 389 [41]. В обґрунтуванні щодо необхідності прийняття Закону [46] було зазначено, що проект вноситься на розгляд парламенту на виконання пункту 1 рішення Ради національної безпеки і оборони України (РНБО) від 18 лютого 2015 року «Про додаткові заходи щодо зміцнення національної безпеки України» [33], введеного в дію Указом Президента України від 12 березня 2015 року № 139 [42]. Ініціатором законопроекту став Президент України П. Порошенко, а головним парламентським комітетом – Комітет з питань національної безпеки і оборони.

Метою розроблення проекту Закону була визначена актуалізація законодавчого регулювання правового режиму воєнного стану з урахуванням особливостей сучасних збройних конфліктів і досвіду проведення антитерористичної операції на сході держави.

В обґрунтуванні зазначалося, що особливу увагу в законопроекті приділено питанням заходів правового режиму воєнного стану. За законопроектом в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану, але виключно в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану [46, с. 1].

При цьому зазначалося, що у місцевостях, де ведуться бойові дії, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладається безпосередньо на військове командування та військові адміністрації (у разі їх утворення).

Щодо прогнозу соціально-економічних, правових та інших наслідків прийняття акта, то розробники наголосили на тому, що прийняття Закону України «Про правовий режим воєнного стану» сприятиме [46, с. 3 – 4] :

– підвищенню ефективності керівництва Президентом України як Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України в умовах воєнного стану Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами, а також запровадженню та здійсненню військовими адміністраціями заходів правового режиму воєнного стану;

– ефективній координації Кабінетом Міністрів України діяльності органів виконавчої влади щодо всебічного забезпечення запровадження в Україні або в окремих її місцевостях воєнного стану, переведення економіки та фінансової системи на функціонування в умовах цього стану;

– створенню умов для нормалізації ситуації та забезпечення безперервності реалізації публічної влади на території, де введено воєнний стан, та, як наслідок, для надання послуг населенню відповідних адміністративно-територіальних одиниць, зупиненню розвитку кризових тенденцій у господарському секторі та суспільно-політичній ситуації.

Отже, стосовно адміністративно-правового статусу військових адміністрацій вищезазначеним законом встановлено, що [41]:

1. Військові адміністрації, як тимчасові державні органи, можуть утворюватися на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян.

2. Військові адміністрації утворюються рішенням Президента України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування.

3. Військові адміністрації населених пунктів утворюються в 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 Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених Законом.

Начальник, який очолює військову адміністрацію населеного пункту або населених пунктів (може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова), призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації.

4. У районі, області військові адміністрації утворюються у разі нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або припинення їх повноважень згідно із законом, або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку. У разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників відповідних військових адміністрацій.

5. Військові адміністрації населених пунктів формуються з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу, а також працівників, які уклали трудовий договір з обласними військовими адміністраціями (у разі їх утворення) або з Генеральним штабом

Збройних Сил України (якщо у відповідній області не утворено обласну військову адміністрацію).

У разі набуття районною, обласною державною адміністрацією статусу відповідно районної, обласної військової адміністрації посади державних службовців у таких адміністраціях можуть заміщатися військовослужбовцями військових формувань, утворених відповідно до законів України, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах, органах та підрозділах цивільного захисту без виключення зі списків особового складу.

Перелік посад у військових адміністраціях населених пунктів, які підлягають заміщенню військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, а також перелік посад, що можуть бути заміщені військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів у районній, обласній військовій адміністрації, затверджуються Президентом України за поданням Головнокомандувача Збройних Сил України.

6. Фінансування діяльності військових адміністрацій із виконання повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, виконання інших функцій – за рахунок коштів Державного бюджету України.

7. Спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, а з інших питань – Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень.

Спрямування, координацію та контроль за діяльністю районних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового

режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, обласні військові адміністрації (у разі їх утворення), а з інших питань - Кабінет Міністрів України, обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень.

Загальне керівництво діяльністю військових адміністрацій населених пунктів здійснюють керівники відповідних районних державних адміністрацій або начальники районних військових адміністрацій (у разі їх утворення). Безпосереднє керівництво військовими адміністраціями здійснюють їхні начальники.

Структуру і штатний розпис обласних, Київської міської військових адміністрацій, а також районних військових адміністрацій та військових адміністрацій населених пунктів, розташованих в областях, у яких не утворені обласні військові адміністрації, затверджує Головнокомандувач Збройних Сил України за поданням начальника відповідної військової адміністрації.

Структуру і штатний розпис районних військових адміністрацій та військових адміністрацій населених пунктів, розташованих в областях, у яких утворені обласні військові адміністрації, затверджують начальники відповідних обласних військових адміністрацій.

8. Військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування.

9. У зв'язку з утворенням військових адміністрацій населених пунктів повноваження військово-цивільних адміністрацій цих населених пунктів припиняються з дня початку здійснення відповідною військовою адміністрацією своїх повноважень.

У разі утворення районних, обласних військових адміністрацій у день набрання чинності актом Президента України про їх утворення припиняються повноваження відповідних районних, обласних військово-цивільних адміністрацій.

З початком повномасштабної війни, у відповідності до Указу Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64 [24], який був затверджений відповідним

Законом України [36], з 05 години 30 хвилин цього ж дня в Україні був введений воєнний стан. Відповідно, усі суб'єкти публічного управління оперативно були переведені в особливі умови функціонування, які передбачають здійснення заходів і повноважень, необхідних для забезпечення ефективної оборони України, захист населення, підтримання правопорядку та забезпечення інтересів держави [19, с. 101].

На виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку Указом Президента України від 24 лютого № 68 [44] були утворені 25 обласних військових адміністрацій, начальникам яких стали голови відповідних державних адміністрацій. Також, на базі існуючих районних державних адміністрацій були утворені відповідні районні військові адміністрації. Згідно з Указом Генеральному штабу ЗСУ, Кабінету Міністрів України, обласним, Київській міській військовим адміністраціям належало відповідно до компетенції здійснювати спрямування, координацію та контроль за діяльністю новоутворених військових адміністрацій.

На основі наукового аналізу елементів адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в Україні український учений С. М. Мельник визначив ряд його особливостей, зокрема [19, с. 102 – 104]:

1. Багатомірність предмету відання. Згідно з автором, ця особливість обумовлена правовим режимом воєнного стану, в умовах якого військові адміністрації як суб'єкти державного управління, виконують широкий спектр завдань: від забезпечення національної безпеки (відвернення загрози, надання відсічі збройної агресії, усунення загрози небезпеки державній незалежності України), захисту критичної інфраструктури до охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Загальним предметом відання військових адміністрацій автор обґрунтовано пропонує вважати організаційно-управлінське забезпечення здійснення правового режиму воєнного стану у державі.

2. Тимчасовість функціонування військових адміністрацій. Автор зазначає, що ця риса військових адміністрацій є цілком зрозумілою і

виправданою, оскільки й сам правовий режим воєнного стану є тимчасовим заходом, який визначається не лише тривалістю та характером збройної агресії чи загрози нападу, тривалістю небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, що логічно, але й чутливими для демократичної країни та українського суспільства обмеженнями прав і свобод людини і громадянина. У зв'язку із цим, автор звертає нашу увагу на конституційний принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, який, незважаючи на воєнний стан, продовжує діяти, та на визначений Конституцією України головний обов'язок держави – утвердження і забезпечення прав і свобод людини [17].

Також, обмеження прав і свобод, по факту, є тимчасовим відступом нашої держави від міжнародних зобов'язань у сфері прав людини. Як зазначив керівник департаменту аналітичної та правової роботи Верховного Суду Расім Бабанли під час VIII (XXI) Львівського форуму кримінальної юстиції «Українська кримінальна юстиція в умовах війни» (червень 2022 р.): «Виклики, які намагається долати кримінальна юстиція та загалом уся правова система, – безпрецедентні. Україні доводиться бути в авангарді тих питань, що постають перед правовою системою в умовах воєнного стану, оскільки жодна з європейських країн не стикалася з такими викликами» [21]. Ключовий виклик полягає в тому, що після скасування воєнного стану певні дії держави щодо обмеження прав і свобод громадян можуть бути оскаржені, зокрема в Європейському суді з прав людини (ЄСПЛ).

З огляду на це, С. М. Мельник пропонує утворити на рівні обласних військових адміністрацій робочі групи з моніторингу порушення прав і свобод людини і громадянина, які здійснюватимуть моніторинг і збиратимуть «інформацію про резонансні випадки порушення прав і свобод та передавати вчасно інформацію до правоохоронних органів» [19, с. 102].

3. Передбачене чинним законодавством чітке розмежування обсягу адміністративних повноважень військових адміністрацій, яке залежить від територіальних меж здійснення їх компетенції: повноваження військових

адміністрації населених пунктів на відповідній території, повноваження районних та обласних військових адміністрацій. Такий підхід відповідає новому адміністративно-територіальному поділу держави, а також солідарному інтересу українського народу, зокрема принципу цілісності та недоторканості території України.

4. Специфіка передбачених законодавством повноважень військових адміністрацій. Зміст цих повноважень є багатоманітним, оскільки ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» містить широкий перелік повноважень (47 пунктів). С. М. Мельник пропонує власну класифікацію цих повноважень [19, с. 103]:

– правотворчого характеру (наприклад, скасування актів виконавчих органів відповідної ради, які не відповідають Конституції, законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень);

– мобілізаційного характеру (наприклад, сприяння організації призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в Збройних Силах України, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів);

– забезпечувального характеру (наприклад, забезпечення централізованого тимчасового зберігання архівних документів, нагромаджених у процесі документування службових, трудових або інших правовідносин юридичних і фізичних осіб на відповідній території, та інших архівних документів, що не належать до Національного архівного фонду);

– організаційного характеру (наприклад, забезпечення ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів; складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету; управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного

рівня та якості послуг населенню, управління закладами освіти, установами освіти, закладами охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту);

– інформаційно-аналітичного характеру (наприклад, заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності на відповідній території);

– фінансово-регламентарного характеру (наприклад, складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету).

Автор зазначає, що така багатоманітність повноважень військових адміністрацій розрахована, насамперед, на забезпечення повноцінної реалізації правового режиму воєнного стану в усіх сферах життєдіяльності суспільства і державного управління, а не на управління конкретною сферою суспільних відносин в умовах мирного часу. З огляду на це, функціонально-управлінське навантаження військових адміністрацій є особливим, оскільки передбачає конкретні владні дії у межах загального напрямку державно-владної діяльності [52, с. 194].

5. Відмінність військових адміністрацій від військово-цивільних адміністрацій. Перш за все, різним є правове регулювання діяльності цих державних органів. Військово-цивільні адміністрації керуються Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 р. № 141 [25], військові адміністрації – згаданим вже Законом України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 № 389.

Відповідно до зазначеного вище закону, військово-цивільні адміністрації як тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, діяли у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України. Їх основне завдання полягало у виконанні повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених законом, в районі відсічі збройної агресії російської федерації, зокрема в районі проведення

антитерористичної операції. Тобто у випадку утворення відповідної військово-цивільної адміністрації – обласні, районні, сільські, селищні, міські ради припиняли свої повноваження. Так, у 2015 р. в Донецькій та Луганській областях України були утворені указом Президента України й діяли 19 військово-цивільних адміністрацій. Дві з них були обласними – Луганська та Донецька, а решта 17 – міськими, сільськими та селищними [54].

Втім, ключовою відмінністю є часові рамки, а саме момент припинення повноважень зазначених адміністрацій: повноваження військово-цивільних адміністрацій населених пунктів, а також районних і обласних, припиняються у день відкриття першої сесії новообраної ради, а також згідно із Законом України «Про правовий режим воєнного стану» у випадку утворення відповідної військової адміністрації. Припинення повноважень військових адміністрацій не залежить від початку роботи органів місцевого самоврядування.

Обласні та/або районні військові адміністрації на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області, або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення (ст. 10(3) Закону № 389) здійснюють ряд важливих повноважень такої обласної та/або районної ради, які не здійснюють свої повноваження. Крім цього:

- виконавчий апарат такої районної та обласної ради підпорядковується начальнику відповідної військової адміністрації;
- комунальні підприємства, установи та організації, засновані на базі майна спільної власності територіальних громад району або області, підпорядковуються відповідній військовій адміністрації;
- управління об'єктами спільної власності територіальних громад таких району та/або області здійснюється начальником відповідної районної та/або обласної військової адміністрації;

– призначення осіб на посади та звільнення з посад, які здійснюються начальником районної військової адміністрації, погоджуються з начальником відповідної обласної військової адміністрації;

– начальник обласної військової адміністрації, начальник районної військової адміністрації за погодженням з начальником відповідної обласної військової адміністрації може увільняти від виконання посадових обов'язків працівників виконавчого апарату такої районної та/або обласної ради (для таких працівників оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду) [54].

У разі усунення загроз для безпеки і правопорядку на території області за поданням Президента України Верховна Рада України може прийняти рішення про поновлення роботи органів місцевого самоврядування на території відповідної області до закінчення 30-денного строку, але не раніше дня припинення чи скасування воєнного стану.

Як зазначають дослідники, вищезазначені особливості адміністративно-правового статусу військових адміністрацій не є вичерпними [19, с. 104]. Правовий статус військових адміністрацій надає також можливість виокремити особливий порядок їх взаємовідносин з органами державної влади та військовим командуванням, роль представників ЗСУ та вищих органів керівництва ЗСУ у процесі формування і функціонування військових адміністрацій, а також особливості їх фінансового забезпечення, кадрового комплектування тощо. Разом із тим, базові елементи адміністративно-правового статусу військових адміністрацій залишаються особливими, оскільки визначаються особливими умовами функціонування у період правового режиму воєнного стану.

Таким чином, діяльність військових адміністрацій спирається на чітко визначену нормативно-правову базу. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні є спеціальним правовим статусом, складові частини якого визначені чинним законодавством. Цей статус розрахований на комплексне забезпечення правового режиму воєнного стану в Україні. Широкий

перелік повноважень військових адміністрацій характеризуються змістовною багатоманітністю, тимчасовістю функціонування та іншими важливими особливостями. Застосування військовими адміністраціями своїх повноважень в умовах правового режиму воєнного стану створює певні передумови для порушення прав і свобод громадян навіть за умов визначених Конституцією України обмежень правового статусу особи. З огляду на це ряд учених пропонують розробити низку пропозицій щодо надання додаткових гарантій дотримання прав і свобод особи в діяльності військових адміністрацій в умовах воєнного стану. І військові адміністрації, і військово-цивільні адміністрації є тимчасовими державними органами, які, втім, керуються різними законами і мають різні базові елементи адміністративно-правового статусу.

2.2. Функціонування військових адміністрацій та місцевого самоврядування у період воєнного стану

Практика застосування за умов дії правового режиму воєнного стану органами місцевого самоврядування, військовими адміністраціями законів України «Про правовий режим воєнного стану», «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законів засвідчила необхідність подальшого удосконалення зазначених законодавчих актів та внесення до них відповідних змін. Зокрема, в частині забезпечення системності, повноти і чіткості регулювання комплексу питань здійснення військовими адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, випадків такого здійснення, перебігу його строків, гарантій для посадових осіб місцевого самоврядування, повноваження яких тимчасово припиняються тощо.

Також, як показав досвід, існує необхідність усунення суперечностей та забезпечення узгодження як між окремими положеннями Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», що виникли, в основному, внаслідок запровадження Законом України від 12 травня 2022 р. № 2259-ІХ «Про внесення змін до деяких

законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [27] нової моделі здійснення військовими адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування [22].

Окрім того, на думку представників місцевого самоврядування, потребуються зміни правового механізму утворення військових адміністрацій населеного пункту (населених пунктів) на територіях територіальних громад, де діяли відповідні військово-цивільні адміністрації. Практично неврегульованим на сьогодні залишається питання територіальної основи для утворення Президентом України військово-цивільних адміністрацій за межами Донецької і Луганської областей після припинення (скасування) воєнного стану.

З огляду на вищезазначене Комітетом Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування був розроблений і 19 вересня 2022 р. внесений у Верховну Раду України законопроект № 8056 «Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану» [45].

В пояснювальній записці до законопроекту [22] зазначається, що метою прийняття проекту Закону є удосконалення нормативної основи діяльності органів місцевого самоврядування, військових адміністрацій в умовах воєнного стану, здійснення військовими адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, забезпечення соціальних гарантій для посадових осіб місцевого самоврядування, повноваження яких тимчасово припинено, створення правових підстав для утворення військово-цивільних адміністрацій за межами Донецької та Луганської областей.

Найбільш суспільно вагомими і актуальними змінами, закладеними у законопроект, розробниками були визначені такі [22]:

1. Більш детально та чітко відображено норми, що розмежовують випадки здійснення військовими адміністраціями населеного пункту (населених пунктів) повноважень представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування

територіальної громади та відповідного сільського, селищного, міського голови. При цьому чинні норми, які передбачали здійснення таких повноважень у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення доповнено положенням про те, що відповідні повноваження здійснюються також у разі утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) на базі відповідної військово-цивільної адміністрації. Така обставина дійсно має місце на окремих територіях Донецької та Луганської областей, однак вона не знайшла належного відображення в чинному законі.

2. Припис щодо ініціювання перед Президентом України прийняття рішення про утворення військових адміністрацій за поданням окремих суб'єктів владних повноважень, доповнено кореспондуючими положеннями в інших частинах законопроекту про можливість цих суб'єктів порушувати перед Президентом України відповідні питання. Це дає змогу Главі держави у разі необхідності прийняти з цього приводу рішення самостійно, орієнтуючись на увесь доступний спектр джерел інформації, а не лише на пропозиції обмеженого кола суб'єктів.

3. Президенту України надано також можливість утворювати військову адміністрацію населеного пункту (населених пунктів), до повноважень якої належатиме виключно здійснення заходів правового режиму воєнного стану і яка діятиме на одній території юрисдикції із органами місцевого самоврядування територіальної громади та відповідним сільським, селищним, міським головою. І лише у разі нездійснення повноважень або прийняття рішень з порушеннями закону хоча б одним із суб'єктів системи місцевого самоврядування територіальної громади: сільською, селищною, міською радою; виконавчими органами сільської, селищної, міської ради; сільським, селищним, міським головою, Президент України за пропозицією відповідної обласної державної адміністрації (обласної військово-цивільної адміністрації, обласної військової адміністрації – у разі їх утворення) може внести до Верховної Ради України подання для прийняття рішення щодо здійснення раніше утвореною

військовою адміністрацією населеного пункту (населених пунктів) повноважень зазначеної сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету та сільського, селищного, міського голови.

4. Уточнено положення щодо можливості призначення начальником військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) сільського, селищного, міського голови. За логікою змін до Закону, Президент України, утворивши зазначену військову адміністрацію, яка не наділена повноваженнями сфери місцевого самоврядування, може призначити начальником цієї військової адміністрації відповідного сільського, селищного, міського голову, для якого ця посада буде додатковою до займаної. При цьому у законопроекті пропонується записати, що в умовах воєнного стану таке поєднання не вважатиметься суміщенням чи сумісництвом посад. Водночас, у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України рішення щодо тимчасового припинення повноважень, зокрема, сільського, селищного, міського голови та їх здійснення військовою адміністрацією населеного пункту (населених пунктів), за ним пропонується зберегти раніше займану посаду сільського, селищного, міського голови на період тимчасової роботи у військовій адміністрації населеного пункту (населених пунктів).

5. З огляду на практику застосування положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану», внесені зміни до окремих його положень, що регулюють проблематику прийняття сільським, селищним, міським головою умов воєнного стану одноособових рішень з питань, що належать до виключної компетенції сільської, селищної, міської ради.

6. Запропоновано інший підхід до випадків, коли військова адміністрація населеного пункту (населених пунктів) утворюється на території територіальної громади, де діє відповідна військово-цивільна адміністрація. Враховуючи ту обставину, що суб'єктом утворення цих адміністрацій є Президент України, а їхні повноваження схожі або навіть тотожні за спрямованістю та змістом, зокрема при здійсненні повноважень органів місцевого самоврядування, вважаємо за доцільне застосувати формулювання про те, що в разі утворення

військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) її статусу набуває відповідна військово-цивільна адміністрація. Це дозволить суттєво спростити питання державної реєстрації такої військової адміністрації як юридичної особи публічного права, формування її особового складу та надати змогу фактично продовжити раніше здійснювані повноваження, забезпечуючи необхідну оперативність у прийнятті рішень.

7. Зважаючи на норми чинного Закону України «Про правовий режим воєнного стану», які дають можливість Президенту України у випадках передбачених цим Законом після припинення (скасування) воєнного стану на територіях, де діяли військові адміністрації утворити відповідні військово-цивільні адміністрації, даним законопроектом вносяться кореспондуючі зміни до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», дія якого залишається обмеженою районами проведення антитерористичної операції та здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, в частині поширення його норм на всі адміністративно-територіальні одиниці та території територіальних громад в Україні.

8. Уточнено зміст положення щодо непоширення в умовах воєнного стану на акти та проекти актів органів місцевого самоврядування, військових та військово-цивільних адміністрацій низки вимог законів України «Про доступ до публічної інформації», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», що перешкоджають оперативному реагуванню на зміни обставин та прийняттю цими органами відповідних рішень.

9. Удосконалено норми, що регулюють проблематику тимчасового припинення повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення. Керуючись конституційним приписом про те, що припинення повноважень місцевої ради має наслідком припинення повноважень її депутатів, а також враховуючи той факт, що у місцевій раді,

виконавчому комітеті сільської, селищної, міської, районної в місті ради на постійній основі працюють окремі посадові особи місцевого самоврядування, чинні на сьогодні положення щодо тимчасового припинення здійснення повноважень місцевою радою доповнено словами про тимчасове припинення здійснення повноважень депутатами цієї ради, її постійними комісіями та іншими органами, посадовими особами місцевого самоврядування, які працюють у даній раді та її виконавчому комітеті (для сільських, селищних, міських, районних у місті (в разі їх створення) рад на постійній основі.

10. Передбачається також внести зміни до пункту 28 Розділу XIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про запобігання корупції» і скасувати зазначені у цьому пункті винятки для посадових осіб місцевого самоврядування першої-третьої категорій (регіональне, районне і місцеве керівництво органів місцевого самоврядування включно з головами районних рад і деякими міськими головами), що продовжують поширювати на цих осіб обмеження, встановлені пунктом 1 частини першої статті 25 цього Закону. Це дасть змогу людям, які раніше працювали на керівних посадах в органах місцевого самоврядування, а сьогодні позбавлені цього внаслідок тимчасового припинення здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень, власними силами знайти можливості заробітку, забезпечення умов проживання для себе, своїх рідних і близьких.

В пояснювальній записці зазначається, що на аналогічному рівні областей і районів, для керівників відповідних структурних підрозділів міністерств та інших центральних органів виконавчої з такою самою територією юрисдикції, що і в органів місцевого самоврядування, вищевказані положення Закону України «Про запобігання корупції» жодних винятків не встановлюють.

Окрім того, низка змін вноситься до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо узгодження його положень із останніми змінами в Законі України «Про правовий режим воєнного стану».

Щодо прогнозованих результатів соціально-економічних, правових та інших наслідків застосування закону після його прийняття, то в пояснювальній

записці вказується, що застосування Закону надасть органам публічної влади додаткові правові важелі реагування та впливу на ситуативні та стратегічні виклики у сферах своєї відповідальності, сприятиме оперативному прийняттю рішень, посиленню керованості територіями, дозволить уникнути неоднозначного розуміння тих чи інших норм і запобігти прийняттю рішень, що не відповідають його положенням [22].

Отже, як зазначено у Висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України [5], новели проєкту в основному пов'язані з обставинами, що виникли внаслідок запровадження Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12 травня 2022 року № 2259-IX нової моделі здійснення військовими адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування [27].

Втім, згідно із згаданим вище Висновком, запропоновані новели (так само як і вже чинні положення Закону України «Про правовий режим воєнного стану», в редакції № 2259-IX) викликають сумніви щодо їх узгодженості з нормами Конституції України. У Висновку наголошується, що згідно з Конституцією України до повноважень Президента України не віднесено внесення подання, про яке йдеться у ч. 2 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», а Верховна Рада України не має за Конституцією України повноважень щодо прийняття рішень про тимчасове припинення повноважень органів місцевого самоврядування. Водночас, повноваження Президента України та Верховної Ради України у вичерпний спосіб закріплені у Конституції України і не можуть визначатись звичайними законами, на що неодноразово звертав увагу Конституційний Суд України [5, с. 2].

У Висновку також зауважується, що Конституція України взагалі не передбачає можливості тимчасового припинення повноважень органів або посадових осіб місцевого самоврядування з передачею їх повноважень будь-яким іншим органам, оскільки місцеве самоврядування по своїй конституційно-правовій природі є системою децентралізованих органів, що своєю діяльністю

забезпечують наближене до громадян управління суспільними справами та їх участь в управлінні суспільними справами.

Тому, експертам є незрозумілим покладений в основу положень проєкту № 8056 та чинних положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» підхід, за яким військові адміністрації діють від імені місцевого самоврядування, «здійснюють повноваження представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування», видають правові акти «на здійснення ... повноважень представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування відповідної територіальної громади та відповідного сільського, селищного, міського голови, які мають таку ж юридичну силу, що і рішення (розпорядження) зазначених органів та посадової особи», а працівники військових адміністрацій «є посадовими особами місцевого самоврядування». «Ці положення дають підстави для висновку, що йдеться про поєднання у правовому статусі військових адміністрацій як елементів правового статусу державних органів, так і елементів правового статусу органів місцевого самоврядування», – зазначається у Висновку [5, с. 2 – 3].

Однак, такі органи, як військові адміністрації, по-перше, мають відмінну від органів місцевого самоврядування (діяльність яких є проявом функціонування місцевої демократії) правову природу і не можуть вважатися органами, за допомогою яких територіальні громади здійснюють місцеве самоврядування; по-друге, відповідні положення не є зрозумілими з точки зору практичної доцільності. З огляду на це, експерти вважають, що для того, щоб в умовах воєнного стану апарат держави виконував управлінські завдання, відповідним чином мають розподілятися повноваження органів держави, а не відбуватися наділення одних органів/посадових осіб правовим статусом інших органів/посадових осіб. Тим більше, що згідно з ч. 1 ст. 8 Закону «Про правовий режим воєнного стану» військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану. Такий механізм

роботи державного апарату, на думку експертів, цілком дозволяє вирішувати управлінські справи на місцях, без присвоєння військовим адміністраціям статусу органів, що тимчасово «замінюють» органи чи посадових осіб місцевого самоврядування [5, с. 3].

В січні 2023 р. громадська організація «ДЕСПРО» за підтримки Проєкту USAID «ГОВЕРЛА» провела стандартизоване опитування (в опитуванні взяли участь 354 респонденти з 310 територіальних громад – 33 % міських; 38 % селищних; 29 % сільських – з 24 областей України), щоб дізнатися позицію керівництва органів місцевого самоврядування щодо основних законодавчих ініціатив, прийняття яких у 2023 р. забезпечить подальше зміцнення системи місцевого самоврядування [23].

Результати опитування свідчать про те, що для ефективної роботи місцевого самоврядування і продовження реформи децентралізації його представники на перші позиції ставлять необхідність прийняття низки законопроектів. Найбільш очікуваним у 2023 р. представники місцевого самоврядування назвали саме законопроект № 8056 (47 % респондентів) [23].

Результати згаданого вище опитування також показали, що 78 % респондентів вважають ненагальним внесення змін і доповнень до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо функціонування місцевого самоврядування у період дії воєнного стану № 7269. Однак ті, хто вважає, що зміни і доповнення потрібні, надають пропозиції таких змін. До прикладу, вони пропонують розширити повноваження міських, селищних, сільських голів територіальних громад, на території яких не ведуться бойові дії; повернути право виконавчого комітету вносити зміни в бюджет громади; чітко врегулювати відносини роботодавця з працівниками, які тимчасово перебувають за кордоном, в частині оплати їм простою чи призупинення з ними трудових відносин до періоду повернення в Україну; зняти обмеження щодо відпусток (оплачуваних), також врегулювати питання тих працівників, які виїхали за кордон та інші пропозиції [23].

Загалом опитування продемонструвало, що керівництво органів місцевого самоврядування має чимало пропозицій, пов'язаних як із сьогоденням громад, так і з повесною відбудовою. В Асоціації ОТГ констатували, що «незавершена до війни реформа місцевого самоврядування і територіальної організації влади з війною набула ще нових завдань, які потребують рішень у правовій площині» [23].

Спираючись на результати опитування, парламентський Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування на засіданні 21 лютого 2023 р. прийняв рішення доопрацювати [53] законопроект № 8056 «Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану» [45].

За словами одного з авторів законопроекту, народного депутата Віталія Безгіна, інформація про необхідність зробити технічний законопроект і більш чітко виписати окремі норми законодавства надійшла також від обласних військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Більше того, в очолюваному ним підкомітеті з питань адміністративно-територіального устрою заявили, що «базова редакція містить неточності, що обґрунтовано викликають занепокоєння. Без вдосконалення і погодження зі стейкхолдерами проєкт в залу не піде» [53].

Основними змінами, закладеними у законопроекті, є:

– розмежовуються повноваження тих військових адміністрацій, які діють на території спільно з місцевим самоврядуванням в обмеженому режимі (до прийняття окремого рішення Парламентом), а також тих військових адміністрацій, яким Верховна Рада за поданням Президента надала усю повноту влади на території (у випадку неспроможності органу місцевого самоврядування забезпечувати заходи воєнного стану);

– більш якісно виписана норма, що начальником військової адміністрації населеного пункту може бути голова громади;

– розширено повноваження Президента щодо оперативного впровадження військової адміністрації у разі потреби (аналогічне регулювання вже існує щодо введення на території військово-цивільних адміністрацій, тому логічно його мати і щодо військових адміністрацій);

– спрощуються бюрократичні процедури працевлаштування працівників військових адміністрацій населених пунктів, зокрема колишніх службовців в органах місцевого самоврядування;

– удосконалюються процедури взаємодії військових адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій як під час запровадження воєнного стану, так і в повоєнний період;

– вирішується ряд проблемних питань, які виникали у місцевих радах у зв'язку з утворенням на території громади військової адміністрації;

– посадовцям органів місцевого самоврядування, які займають керівні посади, однак чиї ради не функціонують, надається право знайти тимчасово іншу роботу (аналогічне регулювання раніше було прийняте щодо службовців в органах місцевого самоврядування нижчої і середньої ланки).

Таким чином, досвід практичного застосування в умовах дії правового режиму воєнного стану органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями законів України «Про правовий режим воєнного стану», «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законів виразно засвідчив необхідність подальшого удосконалення зазначених законодавчих актів та внесення до них відповідних змін. Зокрема, зміни конче потрібні в частині забезпечення системності, повноти і чіткості регулювання комплексу питань здійснення військовими адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, випадків такого здійснення, перебігу його строків, гарантій для посадових осіб місцевого самоврядування, повноваження яких тимчасово припиняються та інші актуальні питання. Профільний комітет Верховної ради України доопрацьовує відповідні законодавчі акти у відповідь на запити ключових стейкхолдерів, а також з урахуванням результатів опитування керівництва органів місцевого самоврядування щодо основних

законодавчих ініціатив, спрямованих на подальше зміцнення системи місцевого самоврядування та реформи децентралізації.

2.3. Практичні аспекти функціонування військових адміністрацій

Як вже зазначалось в цій кваліфікаційній роботі, з 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 р. в Україні введено особливий правовий режим, що передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

У сфері реалізації публічно-владних управлінських функцій це означає запровадження особливостей, передбачених Законом № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану», яким, серед іншого, передбачено утворення військових адміністрацій з наділенням їх відповідними повноваженнями. Отже, утворення, нехай і тимчасово, таких військово-адміністративних органів створило абсолютно нову ситуацію в сфері місцевого самоврядування, де в мирний час практично добігла до логічного завершення реформа децентралізації. Годі й говорити, що практичне втілення зазначеного законодавства одразу поставило перед владою, системою публічного управління, науковцями та експертами низку викликів, проблем та актуальних питань, пов'язаних з початком з функціонуванням військових адміністрацій та їх взаємовідносинами з органами місцевого самоврядування.

Практичні аспекти діяльності військових адміністрацій наочно демонструє кейс про створення Указом Президента України 19-ти військових адміністрацій у Запорізькій області [43], який аналізується українськими журналістами у межах проєкту Радіо свобода «Новини Приазов'я» [56].

Журналісти насамперед шукають відповіді на декілька запитань: Чому у Запорізькій області створили нові військові адміністрації? Навіщо вони потрібні для окупованих населених пунктів? Які переваги та недоліки мають військові адміністрації у своїй діяльності?

В Запорізькій обласній раді вважають, що створення військових адміністрацій в області є необхідним кроком, який спрощує ухвалення рішень у громадах під час війни. Оскільки більшість рішень ухвалюється колегіальним органом, тобто відповідною радою, провести повноважне засідання в умовах ведення бойових дій чи воєнного стану зазвичай досить проблематично, як на окупованих територіях, так і на тих, які прилегли до зони бойових дій. Військові адміністрації, які за законом отримують ряд повноважень, можуть приймати необхідні рішення значно швидше та ефективніше. До нагальних питань, які потребують рішення в окупованих громадах, відносяться насамперед ті, що стосуються діяльності бюджетних установ: виплата зарплати, розірвання трудових відносин, майнові питання (наприклад, списання майна зруйнованої школи, яке перебуває на балансі органу місцевого самоврядування), а також надання комунальних послуг жителям (наприклад, для припинення електропостачання або водопостачання на окуповані території потрібне відповідне рішення).

Один із новопризначених керівників військових адміністрацій –начальник Софіївської сільської військової адміністрації Бердянського району Запорізької області (тимчасово окупована територія) – зазначив, що з 22-х депутатів сільської ради на підконтрольну територію виїхали лише 6. Через це виникли проблеми з вирішенням нагальних для громади питань, оскільки для прийняття рішень потрібно щонайменше 12 депутатів. Хоча сільський голова та виконком є дієздатними, сесія сільради фактично не виконує покладених на неї завдань, що паралізує роботу громади, особливо в питаннях бюджету. Також неможливо реорганізувати структуру сільради, внести зміни у склад виконкому, або прийняти потрібні програми [56].

Створення відповідної військової адміністрації надасть можливість вирішити низку проблем, оскільки її начальник зможе цілком легітимно впроваджувати та здійснювати заходи правового режиму воєнного стану, складати затвердження та виконання внесення змін до бюджету сільської ради, вирішувати питання евакуації населення тощо.

Втім, як зазначають експерти та практики, у створенні військових адміністрацій є як переваги, так і певні недоліки [56].

З одного боку, крім повноважень державних адміністрацій військові адміністрації мають здійснювати й певні військові повноваження – сприяння армії в організації заходів з мобілізації населення, ресурсів, запровадження певного режиму роботи економіки, комендантської години та інших заходів, які передбачені законодавством в умовах воєнного стану. Так, начальник військової адміністрації може сформувати саме ту управлінську структуру, яка необхідна йому для виконання своїх повноважень, швидко, без додаткових процедур, ухвалювати кадрові рішення без проведення відповідних конкурсів.

З іншого боку, військові адміністрації стикаються з браком ресурсів, особливо у звільнених громадах, де збитки нанесені воєнними діями можуть сягнути десятків мільярдів гривень. Наприклад, збитки завдані екології Херсонської області вже досягли 40 млрд гривень [56], приблизно на таку ж суму оцінюються збитки інфраструктури області [49]. Крім того, як показала практика, у військових адміністрацій та їх начальників не завжди є розуміння реальних потреб громад. Наприклад, в сфері освіти, яка працює в режимі онлайн, або житлово-комунального господарства. Об'єктивним негативним чинником також є кадрова проблема, яку важко вирішити, як через брак необхідних фахівців, так і через те, що люди не поспішають працевлаштовуватись у військових адміністраціях.

Намагаючись належно відповісти на ці та інші виклики, місцева влада намагається зберегти звичні управлінські схеми та процедури. Як зазначають експерти, значна кількість призначених начальників військових адміністрацій є колишніми головами територіальних громад, що свідчить про намагання

зберегти певну кадрову стабільність у цих органах управління. Як правило, нових людей не шукають, окрім випадків, де голова територіальної громади є фізично відсутнім з тих, чи інших причин. Голові обласної військової адміністрації, наприклад, буде комфортно працювати з людьми, яких він вже знає, але, з іншого боку, експерти вказують на появу значних корупційних ризиків. В умовах воєнного стану можна не виконувати вимоги закону про доступ до публічної інформації, можна займатися регуляторною діяльністю без дотримання процедур, тобто приймати акти без оприлюднення проєктів та відстежування результативності, вносити зміни до бюджету, приймати на роботу чиновників без проведення конкурсу [50]. Отже, обмежень для чиновників стає набагато менше.

Водночас, є також легітимні підстави до згортання свобод, бо закон дозволяє військовим адміністраціям самостійно приймати рішення про зменшення прав і свобод громадян.

На відміну від військових адміністрацій населених пунктів, у випадку утворення військової адміністрації в районі чи області їх статусу набувають, відповідно, районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних держадміністрацій набувають статусу начальників відповідних військових адміністрацій. Отже, по суті, уже існуючі органи державної влади наділяються новими повноваженнями, набуваючи іншого статусу. Законодавцем тут закладена зрозуміла в умовах воєнного стану логіка: і державну, і військову адміністрацію формує Президент, який призначає очільників таких адміністрацій [15].

Однак, якщо це призначені, а не обрані, керівники громад та чиновники, то постає питання щодо того, якою є місцева влада на відповідних територіях – виконавчою чи представницькою. У зв'язку з цим, експерти наголошують на тому, що тепер в Україні, принаймні на період дії воєнного стану, створюється вертикаль виконавчої (президентської) влади, яка тепер сягає рівня територіальних громад [50]. Якщо раніше це була царина системи місцевого самоврядування, то тепер це владна вертикаль, у межах якої, наприклад, голова

обласної воєнної адміністрації визначає структуру міської воєнної адміністрації, її штатний розпис тощо.

Отже, цілком природно, що з моменту створення Президентом України перших військових адміністрацій накопичилося досить багато правових та організаційних питань щодо їх практичної діяльності. У зв'язку із цим, Міністерство розвитку громад та територій України за підтримки Програми Ради Європи «Децентралізація і реформа публічної адміністрації в Україні» замовило посібник «Методичні рекомендації щодо реалізації військовими адміністраціями населених пунктів та їх посадовими особами окремих повноважень ОМС в умовах воєнного стану» [16]. У посібнику надаються поради щодо організації перших етапів діяльності військових адміністрацій населених пунктів після їх утворення, а також у разі передачі начальнику військової адміністрації повноважень місцевої ради та виконавчих органів.

Підсумовуючи на основі вищезазначеного, можемо виокремити такі організаційно-правові основи діяльності військових адміністрацій в Україні:

1. Законом України «Про правовий режим воєнного стану» № 389 передбачено, що в разі введення воєнного стану можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації. Рішення про їх утворення приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування.

2. Безпосереднє керівництво військовими адміністраціями населеного пункту (населених пунктів) здійснюють їхні начальники, які призначаються на посаду та звільняються з посади Президентом України за пропозицією Генерального штабу Збройних Сил України або відповідної обласної державної адміністрації. За загальним правилом військові адміністрації населених пунктів, а також районні й обласні здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування.

3. Підставою для утворення військової адміністрації населеного пункту може бути не здійснення сільським, селищним, міським головою, відповідною радою та/або її виконавчими органами покладених на них Конституцією та

законами України повноважень, а також інші, передбачені Законом № 389 підстави. Повноваження військової адміністрації населеного пункту поширюються на усю територію відповідної територіальної громади.

4. На відміну від військових адміністрацій населених пунктів, при утворенні військової адміністрації в районі чи області їх статусу набувають, відповідно, районні, обласні державні адміністрації, а їх голови набувають статусу начальників відповідних військових адміністрацій. По суті, уже існуючі органи державної влади наділяються новими повноваженнями, набуваючи іншого статусу. За логікою законодавця, і державну, і військову адміністрацію формує Президент, тому саме він призначає начальників таких адміністрацій.

5. Військові адміністрації населених пунктів, районні, обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування.

6. Утворення військової адміністрації населеного пункту тимчасово обмежує реалізацію місцевого самоврядування, оскільки вже з моменту її утворення до військової адміністрації переходять окремі повноваження органів місцевого самоврядування, визначені ч. 2 ст. 15 Закону № 389. Серед них, низка самоврядних повноважень місцевого самоврядування, які стосуються питань: складання, затвердження, внесення змін та управління місцевими бюджетами; управління майном та юридичними особами, утвореними територіальною громадою; забезпечення окремих публічних, соціальних та житлово-комунальних послуг на території тощо. Цим же законом прямо передбачено, що з моменту утворення до військових адміністрацій населених пунктів переходять усі делеговані повноваження органів місцевого самоврядування.

Отже, можна зробити висновок, що військова адміністрація населеного пункту є тимчасовим державним органом, який утворюється за чітко встановленою Законом № 389 процедурою на підставі визначених законом підстав для оперативного виконання заходів правового режиму воєнного стану та завдань місцевого самоврядування у особливих умовах. Це такий собі кризовий тимчасовий орган управління на певній території.

Щодо проблем правового статусу військових адміністрацій, то на даний момент можна виділити такі:

1. Невизначеним залишається порядок взаємодії військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування, а також межі відповідальності останніх в умовах воєнного стану та підстави припинення їх повноважень. З огляду на це слід розмежувати повноваження тих військових адміністрацій, які функціонують спільно з органами місцевого самоврядування на одній території, а також тих військових адміністрацій, яким Верховна Рада України за поданням Президента України надала усю повноту влади на території, задля уникнення двовладдя та різного трактування законодавства на різних територіях України.

2. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. № 389, а саме ст. 10, частина 3, пункт 3, встановлює, що у разі утворення обласної та/або районної військової адміністрації «відповідні районні та обласні ради не здійснюють свої повноваження». Однак «не здійснення» не означає припинення. На наш погляд, доцільніше було би вказати на тимчасове зупинення виконання ними своїх повноважень, оскільки здійснення повноваження перейшло до відповідних районних та обласних військових адміністрацій.

3. Законом України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 р. № 389, а саме ст. 4, частина 3, встановлено, що «військові адміністрації населених пунктів утворюються в 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 Конституцією та законами України повноваження». Однак, перелічені в Законі причини невиконання цих повноважень не є вичерпними, а лише передбачають найбільш ймовірні сценарії. На нашу думку, така підстава, як «фактичне невиконання повноважень» є досить суб'єктивною, оскільки не наповнена конкретним змістом (невиконання повноважень місцевою радою у воєнний час не завжди пов'язане з небажанням або бездіяльністю – здебільшого таке виконання неможливе з незалежних від органу самоврядування причин), що

створює певну дискрецію у діях Президента України щодо утворення військової адміністрації. Отже, доцільно б розширити змістовно поняття «фактичне невиконання повноважень».

Таким чином, з практичної точки зору військові адміністрації надзвичайно важливі для мешканців відповідних територій, оскільки вони уповноважені приймати рішення, від яких залежить життя людей: щодо евакуації, запровадження комендантської години та багато іншого. Однак, з моменту створення Президентом України перших військових адміністрацій накопичилося досить багато правових та організаційних питань щодо їх практичної діяльності. Особливо багато актуальних проблем виникло у діяльності військових адміністрацій населених пунктів, оскільки органи місцевого самоврядування як суб'єкти владних повноважень та як юридичні особи не припиняються, хоча змінюється обсяг рішень та дій, які вони можуть вчиняти, змінюється координація їх діяльності, а також тимчасово змінюється їх безпосереднє підпорядкування від відповідної ради, виконкому чи міського голови до начальника військової адміністрації. Владні рішення місцевого рівня поки залишаються за органами місцевого самоврядування, до поки не будуть веденні військові адміністрації населених пунктів, а повноваження державних адміністрацій покладено на обласні та районні військові адміністрації. Тому, організації громадянського суспільства в своїй діяльності можуть звертатися до місцевого самоврядування з питань, що належать до їх компетенції.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі на основі проведених досліджень здійснено узагальнення і практичне вирішення актуального питання організаційно-правових основ діяльності військових адміністрацій в Україні в умовах воєнного стану.

Проведене дослідження дає підстави зробити такі висновки та рекомендації:

1. З'ясовано стан наукового розроблення проблематики публічного управління в умовах воєнного стану. Проблематика публічного управління України в умовах воєнного стану посідає помітне місце у науковому порядку денному українських дослідників. Досить багато публікацій присвячено дослідженню теоретичних та практичних аспектів модернізації публічного управління в Україні в умовах війни та в повоєнний період, інституційних трансформацій, стратегічному плануванню та механізмам розвитку публічного управління в умовах воєнного стану, порівняльному аналізу спільних та відмінних рис державного й муніципального управління за умов мирного та воєнного стану, розгляду та аналізу стратегій реформування державного управління в умовах інституційних викликів для системи публічної влади, а також пошуку шляхів вирішення проблеми здійснення адміністративної реформи в умовах воєнного стану. Не залишилися поза увагою українських науковців ключові організаційно-правові аспекти функціонування військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій в Україні.

2. Розглянуто досвід адміністративної реформи в Португалії крізь призму процесу реформування державного управління в повоєнному світі. Незважаючи на природу режиму та не ставлячи його під сумнів, Португалія була змушена після Другої світової війни замислитися над власним процесом економічного розвитку, тому державі довелося відігравати більш інтервенціоністську роль на користь політики розвитку. Процедури, необхідні для управління Планом Маршалла, і логіка, яка впливала з економічного планування, втіленого в

Планах розвитку, змусили уряд визнати, що система державного управління не є надто ефективною, використовує рутинні методи роботи та процеси, а чиновники слабо підготовлені й відчували все більшу спокосу перед умовами, запропонованими приватним сектором. Економічний розвиток країни залежав від ефективної реформи державного управління. Паралельно з цим визнанням Португалія почала відкриватися зовнішньому світу. Програма технічної допомоги та підвищення продуктивності налагодила контакт країни з такими організаціями, як OECD та ЕРА. Отже, Португалія інтегрувала, зокрема як бенефіціар, міжнародні мережі передачі знань, створені цими організаціями, а також ті, які виникли в результаті співпраці з ПАС і які дозволили країні опосередковано залучити технічну інформацію та міжнародний досвід, отримані в результаті програм технічної допомоги ООН. На цьому етапі вкрай важливу роль відіграли групи осіб, які заявили про себе як допоміжну платформу для процесів реформи державного управління. Глибоко інтернаціоналізовані, переконані в необхідності національної адміністративної модернізації та постійній присутності в міжнародних органах, пов'язаних з вивченням адміністративних наук, ці суб'єкти стали місточком між вищезазначеними міжнародними мережами та державним управлінням Португалії.

3. Досліджено стан надання адміністративних послуг в Україні в умовах війни. Українська система надання адміністративних послуг показала себе досить чудовою під час війни як з точки зору надійності та безпеки, так і з погляду реагування на нові потреби людей через війну та її наслідки. Основними факторами, що сприяли необхідному рівню стійкості, були: доступ до Інтернету; електронні послуги; підтримка та розвиток застосунку ДіЯ; широка мережа центрів надання адміністративних послуг по всій країні; швидка адаптація законодавства до потреб війни. Однак система все ще має проблеми, які потрібно вирішити найближчим часом. Що стосується правової бази, то існують різні підходи до тимчасово окупованих територій. Окуповані у 2014 – 2022 рр. мають офіційний статус «окупованих», підтверджений указом Президента України. Тимчасово окуповані після 24 лютого 2022 р. офіційного

статусу тимчасової окупації не мають (їхня фактична тимчасова окупація підтверджена наказом Міністерства з питань тимчасово окупованих територій України). Кожен тип має свої межі, правила, які застосовуються, і правовий режим. З огляду на це, можливо, доцільно уніфікувати регулювання всіх тимчасово окупованих територій (до або після 24 лютого 2022 р.).

4. Розглянуто нормативно-правові засади діяльності та статус військових адміністрацій. Діяльність військових адміністрацій спирається на чітко визначену нормативно-правову базу. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні є спеціальним правовим статусом, складові частини якого визначені чинним законодавством. Цей статус розрахований на комплексне забезпечення правового режиму воєнного стану в Україні. Широкий перелік повноважень військових адміністрацій характеризуються змістовною багатоманітністю, тимчасовістю функціонування та іншими важливими особливостями. Застосування військовими адміністраціями своїх повноважень в умовах правового режиму воєнного стану створює певні передумови для порушення прав і свобод громадян навіть за умов визначених Конституцією України обмежень правового статусу особи. З огляду на це ряд учених пропонують розробити низку пропозицій щодо надання додаткових гарантій дотримання прав і свобод особи в діяльності військових адміністрацій в умовах воєнного стану. І військові адміністрації, і військово-цивільні адміністрації є тимчасовими державними органами, які, втім, керуються різними законами і мають різні базові елементи адміністративно-правового статусу.

5. З'ясовано особливості функціонування військових адміністрацій та місцевого самоврядування у період воєнного стану. Досвід практичного застосування в умовах дії правового режиму воєнного стану органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями законів України «Про правовий режим воєнного стану», «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законів виразно засвідчив необхідність подальшого удосконалення зазначених законодавчих актів та внесення до них відповідних змін. Зокрема, зміни конче потрібні в частині забезпечення системності,

повноти і чіткості регулювання комплексу питань здійснення військовими адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, випадків такого здійснення, перебігу його строків, гарантій для посадових осіб місцевого самоврядування, повноваження яких тимчасово припиняються та інші актуальні питання. Профільний комітет Верховної ради України доопрацьовує відповідні законодавчі акти у відповідь на запити ключових стейкхолдерів, а також з урахуванням результатів опитування керівництва органів місцевого самоврядування щодо основних законодавчих ініціатив, спрямованих на подальше зміцнення системи місцевого самоврядування та реформи децентралізації.

6. Проаналізовано практичні аспекти діяльності військових адміністрацій. З практичної точки зору військові адміністрації надзвичайно важливі для мешканців відповідних територій, оскільки вони уповноважені приймати рішення, від яких залежить життя людей: щодо евакуації, запровадження комендантської години та багато іншого. Однак, з моменту створення Президентом України перших військових адміністрацій накопичилося досить багато правових та організаційних питань щодо їх практичної діяльності. Особливо багато актуальних проблем виникло у діяльності військових адміністрацій населених пунктів, оскільки органи місцевого самоврядування як суб'єкти владних повноважень та як юридичні особи не припиняються, хоча змінюється обсяг рішень та дій, які вони можуть вчиняти, змінюється координація їх діяльності, а також тимчасово змінюється їх безпосереднє підпорядкування від відповідної ради, виконкому чи міського голови до начальника військової адміністрації. Владні рішення місцевого рівня поки залишаються за органами місцевого самоврядування, до поки не будуть веденні військові адміністрації населених пунктів, а повноваження державних адміністрацій покладено на обласні та районні військові адміністрації. Тому, організації громадянського суспільства в своїй діяльності можуть звертатися до місцевого самоврядування з питань, що належать до їх компетенції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Арбузова Т. В., Колосова К. К. Спільні та відмінні риси державного й муніципального Управління в країні за умов мирного та воєнного стану // Молодь – аграрній науці і виробництву: Інноваційні пріоритети у розвитку економіки та менеджменту: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції здобувачів вищої освіти (Біла Церква, 14 квітня 2023 р.). Біла Церква: БНАУ, 2023. С. 89–91. URL: <http://surl.li/lsfry>.
2. Білецька М. О. Правові засади розвитку електронних публічних послуг в Україні в умовах воєнного стану. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 2. С. 299–301. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-2/68>.
3. Борщевський В., Василиця О., Матвеев Є. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. Держава та регіони. 2022. № 2. С. 30–35.
4. 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. DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-1.21>.
5. Висновок на проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану». URL: <http://surl.li/mgxvd>.
6. Гончарук, Н., Чередниченко, А. Модернізація публічного управління в Україні в умовах війни та в поствоєнний період у контексті європейських цінностей. Аспекти публічного управління. 2022. 10(6), С. 46–54. <https://doi.org/10.15421/152243>.
7. Грохольський В. Л., Кабакчей І. А. Утворення військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій в Україні // Стан та перспективи розвитку адміністративного права України: матеріали Міжнародної науково-

практичної інтернет-конференції, м. Одеса, 28 жовтня 2022 р. Одеса: ОДУВС, 2022. 152 с. С. 68–71. URL: <http://surl.li/lssbx>.

8. Деякі питання внесення інформації до паспорта громадянина України для виїзду за кордон: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 170. URL: <http://surl.li/elcdh>.

9. Деякі питання державної реєстрації та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 березня 2022 р. № 209. URL: <http://surl.li/bomnp>

10. Деякі питання державної реєстрації шлюбу в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 березня 2022 р. № 213. URL: <http://surl.li/bomnl>.

11. Деякі питання допуску водіїв до керування транспортними засобами: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2022 р. № 184. URL: <http://surl.li/bngyx>.

12. Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2022 р. № 314. URL: <http://surl.li/bsyus>.

13. Деякі питання надання державної соціальної допомоги та пільг на період введення воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 березня 2022 р. № 214. URL: <http://surl.li/dcapd>.

14. еДокумент – новий тимчасовий цифровий документ на період воєнного стану. URL: <http://surl.li/jvsmu>.

15. Залізнюк В. Хто важливіший: військова адміністрація чи місцева рада? URL: <http://surl.li/mkemt>.

16. Козіна В., Лебединська О. Методичні рекомендації щодо реалізації військовими адміністраціями населених пунктів та їх посадовими особами окремих повноважень ОМС в умовах воєнного стану. Міністерство розвитку громад та територій України за підтримки Програми Ради Європи. 2022. 38 с. URL: <http://surl.li/gmjpc>.

17. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями. URL: <http://surl.li/jyat>

18. Лялюк О. Військові та військово-цивільні адміністрації в системі територіальної організації влади в Україні: компаративний аналіз. Проблеми законності. 2022. № 157. С. 6–19. URL: <http://surl.li/lrvu>.

19. Мельник С. М. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні в умовах правового режиму воєнного стану. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. 2022. № 6. С. 100–104. DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.6.15>.

20. Міхровська М. Адміністративна реформа в умовах воєнного стану. Collection of scientific papers «SCIENTIA». 2022, July 15. Berlin, Germany. С. 55–57. URL: <http://surl.li/lsiyx>

21. Навіть в умовах воєнного стану має забезпечуватися максимальне дотримання прав людини, гарантованих Конвенцією: Бабанли. URL: <http://surl.li/mdzuj>.

22. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану». URL: <http://surl.li/mfvke>.

23. Пріоритети законодавчого порядку денного щодо децентралізації у 2023 – результати опитування представників ОМС. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16086>.

24. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64. URL: <http://surl.li/blynz>.

25. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141. URL: <http://surl.li/fkjul>.

26. Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України: Закон України від 21 квітня 2022 р. № 2217. URL: <http://surl.li/mackb>.

27. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12 травня 2022 № 2259. URL: <http://surl.li/cahscq>.

28. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо діяльності нотаріусів та функціонування єдиних та державних реєстрів, держателем яких є Міністерство юстиції, в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2022 р. № 480. URL: <http://surl.li/bxjrt>

29. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік»: Закон України від 21 квітня 2022 р. № 2218. URL: <http://surl.li/masov>.

30. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо особливостей оподаткування та подання звітності у період дії воєнного стану: Закон України від 3 березня 2022 р. № 2118. URL: <http://surl.li/masv>.

31. Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 7 вересня 1998 р. № 1388 і від 11 листопада 2009 р. № 1200: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2022 р. № 190. URL: <http://surl.li/fvzjk>.

32. Про внесення зміни до Правил перетинання державного кордону громадянами України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 166. URL: <http://surl.li/mauph>.

33. Про додаткові заходи щодо зміцнення національної безпеки України: рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 лютого 2015 р. URL: <http://surl.li/mdtem>.

34. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207. URL: <http://surl.li/cfcdj>.

35. Про загальну мобілізацію: Указ Президента України від 24 лютого 2022 року. URL: <http://surl.li/emeop>.

36. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України 24 лютого 2022 року № 2102. URL: <http://surl.li/ccssz>.

37. Про зупинення строків надання адміністративних послуг та видачі документів дозвільного характеру: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 165. URL: <http://surl.li/bsyvb>.

38. Про межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій та Луганській областях: Указ Президента України від 7 лютого 2019 р. № 32. URL: <http://surl.li/mac1z>

39. Про особливості виплати та доставки пенсій, грошових допомог на період введення воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 лютого 2022 р. № 162. URL: <http://surl.li/mauqc>.

40. Про поновлення строків надання адміністративних послуг і видачі документів дозвільного характеру та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2023 р. № 828. URL: <http://surl.li/mauux>.

41. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389. URL: <http://surl.li/blyne>.

42. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 лютого 2015 року «Про додаткові заходи щодо зміцнення національної безпеки України»: Указ Президента України від 12 березня 2015 року № 139. URL: <http://surl.li/mdtfw>.

43. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Запорізькій області: Указ Президента України від 7 березня 2023 р. №197. URL: <http://surl.li/mkcge>.

44. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 68. URL: <http://surl.li/hrwcv>.

45. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану № 8056 від 19.09.2022. URL: <http://surl.li/mfusr>

46. Проект Закону про правовий режим воєнного стану. URL: <http://surl.li/mdtdr>.

47. Прокопенко Л., Журавель Т. Військово-цивільні та військові адміністрації як суб'єкти публічного управління: завдання та функції. URL: <http://surl.li/mjyns>.

48. Проневич О. С., Проневич Т. М. Правові засади оперативно-виконавчої діяльності начальників обласних військових адміністрацій в Україні. In: The 3th International scientific and practical conference «Theoretical aspects of education development» (January 24–27, 2023) Warsaw, Poland. International Science Group. 2023. 569 p. 2023. p. 215–222. URL: <http://surl.li/lsscy>

49. Риба О. Росіяни понівечили на 40 мільярдів гривень мости і дороги на Херсонщині. URL: <http://surl.li/mkexm>.

50. Солодовнік М., Кривко Р. Що означає створення на Харківщині військових адміністрацій: пояснення експерта. URL: <http://surl.li/mkdyf>.

51. Статут Організації Об'єднаних Націй. URL: <http://surl.li/dndtn>.

52. Ткаченко О. А. Поняття компетенції державного органу. Часопис Київського університету права. 2009. № 4. С. 192–197. URL: <http://surl.li/mechr>

53. Функціонування військових адміністрацій та місцевого самоврядування у період воєнного стану: законопроект поки не готовий до голосування в Парламенті. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16146>.

54. Чепель О. Військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації України: що в них спільного та відмінного в умовах воєнного стану? URL: <http://surl.li/mesuw>.

55. Черниш В. І. Стратегії реформування державного управління в умовах інституційних викликів для системи публічної влади. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. 2022. № 6. С. 198–202. DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.6.33>.

56. Янковський О., Бадюк О. «Подвійні повноваження». Для чого Зеленський створив 19 нових військових адміністрацій у Запорізькій області? URL: <http://surl.li/mkcez>.

57. Administrative service delivery in Ukraine in the context of war. State of play, challenges and recommendations. SIGMA. October 2022. URL: <http://surl.li/mabuo>.

58. Alba C. Bureaucratic politics in Spain. A long-lasting tradition. In G. Peters, & J. Pierre (Eds.). *Politicians, bureaucrats and administrative reform*. New York, NY: Routledge. 2008. P. 89–100. URL: <http://surl.li/lvycq>.

59. Alba C., & Navarro C. Administrative tradition and reforms in Spain: adaptation versus innovation. *Public Administration*. 2011. 89(3). P. 783–800. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01886.x>.

60. Azevedo Ana Carina. Reforming Public Administration in the post-war world: Designing a national project or following global guidelines? (1950–1970). *Journal of Public Administration*. Sept. – Oct. 2019. 53(5). P. 960–974. URL: <http://surl.li/lteai>.

61. Caiden G. E. Development, administrative capacity and administrative reform. *International Review of Administrative Sciences*. 1973. 39(4). P. 327–344. <https://doi.org/10.1177/002085237303900401>.

62. Chevalier, J. (2006). Changing European States, changing Public Administration: Public Administration in Statist France. In E. E. Otenyo, & N. S. Lind (Eds.). *Comparative public administration: the essential readings*. Amsterdam, Netherlands: Elsevier. 2006. P. 741–758.

63. Fisch S. Origins and history of the international Institute of Administrative Sciences: from its beginnings to its reconstruction after World War II (1910–1944/47). In F. Ruggie, & M. Duggett (Eds.). *IIAS/IISA. Administration and service (1930 – 2005)*. Brussels, Belgium: IOS Press. 2005. P. 35–60.

64. Gant G. F. The concept of development administration. In E. E. Otenyo, & N. S. Lind (Eds.). *Comparative public administration: the essential readings*. Amsterdam, Netherlands: Elsevier. 2006. P. 257–285. URL: <http://surl.li/lwpiw>.

65. Groves R. T. The Colombian National Front and Administrative Reform. *Administration & Society*. 1974. 6(3). P. 316 – 336. URL: <https://doi.org/10.1177/0095399774006003>.

66. International Institute of Administrative Sciences (IIAS). URL: <http://surl.li/lvyph>.

67. International Institute of Administrative Sciences. Chronicle of the Institute: IIAS, its Sections and Members. *International Review of Administrative Sciences*. 1971. 37(3). P. 441–459. <https://doi.org/10.1177/002085236803400115>.

68. International Institute of Administrative Sciences. Items of News. *International Review of Administrative Sciences*. 1958. 24(3). P. 404–413. <https://doi.org/10.1177/002085235802400317>.

69. Kickert W. J. M. Changing European States, changing Public Administration: expansion and diversification of Public Administration in the postwar Welfare State: the case of the Netherlands. In E. E. Otenyo, & N. S. Lind (Eds.). *Comparative public administration: the essential readings*. Amsterdam, Netherlands: Elsevier. 2006. P. 793–810.

70. Koch E. Development of Public Administration in Denmark since 1960. *International Review of Administrative Sciences*. 1967. 33(1). P. 1–8. URL: <http://surl.li/lvrxm>.

71. Meyer P. The development of Public Administration in the Scandinavian countries since 1945. *International Review of Administrative Sciences*. 1960. 26(2). P. 135–146. <https://doi.org/10.1177/002085236002600203>.

72. Phillips H. Development administration and the alliance for progress. *International Review of Administrative Sciences*. 1963. 29(1). P. 5–12. <https://doi.org/10.1177/002085236302900102>.

73. Transfer to the United Nations of the advisory social welfare functions of UN RRA (United Nations Relief and Rehabilitation Administration). URL: <http://surl.li/ltqgr>.

74. Trente Glorieuses. URL: <http://surl.li/lwqkc>.

75. United Nations Organization. (1948, December 4). International facilities for the promotion of training in public administration. URL: <http://surl.li/lwozf>.

76. United Nations Organization. Standards and techniques of public administration. with special reference to technical assistance for under-developed

countries. Report by The Special Committee on Public Administration Problems. New York, NY. 1951. URL: <http://surl.li/lvrzz>.

77. United Nations Organization. United Nations Programme in Public Administration. Report of the Meeting of Experts. 1967. New York, NY. URL: <http://surl.li/lwpll>.

78. Uotila J. Improving Public Administration in Finland. International Review of Administrative Sciences. 1961. 27(1). P. 65–70. <https://doi.org/10.1177/002085236102700110>.