

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА

ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ

Кафедра публічного управління та адміністрування

БАКАЛАВРСЬКА РОБОТА

на тему: «Особливості функціонування обласних
військових адміністрацій»

Виконав: студент 4 курсу за
спеціальністю 281 Публічне
управління та адміністрування
денної форми навчання
Даніїл ПОЛІЩУК

Керівник: кандидат економічних наук
Петро СЕМ'ЯНЧУК

Рецензентка: кандидатка економічних
наук, доцентка
Людмила ВАГАНОВА

АНОТАЦІЯ

Поліщук Д.О. Особливості функціонування обласних військових адміністрацій. – Рукопис.

У бакалаврській роботі запропоновано розв'язання актуального наукового завдання, яке полягає у здійсненні теоретичного аналізу й оцінки функціонування обласних військових адміністрацій.

У роботі з'ясовано теоретичні та розглянуто нормативні аспекти функціонування обласних військових адміністрацій. Розкрито сутність, завдання й особливості створення обласних військових адміністрацій. Встановлено, що основою діяльності обласної військової адміністрації є забезпечення охорони прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Охарактеризовано нормативно-правове регулювання обласних військових адміністрацій.

Проаналізовано функціонування обласних військових адміністрацій. Здійснено характеристику Хмельницької обласної військової адміністрації. Здійснено оцінку реалізації повноважень з питань безпеки та умов життєдіяльності. Висвітлено функціонування обласних військових адміністрацій.

Запропоновано напрями удосконалення роботи обласних військових адміністрацій. Окреслено способи вирішення проблем функціонування обласних військових адміністрацій. Розроблено шляхи підвищення ефективності роботи обласних військових адміністрацій.

Ключові слова: обласна військова адміністрація, воєнний стан, закон, указ, повноваження, правопорядок, функція.

ANNOTATION

Polischuk D.O. Peculiarities of functioning of regional military administrations - Manuscript.

The bachelor's thesis proposes a solution to an urgent scientific task, which is to carry out a theoretical analysis and evaluation of the functioning of regional military administrations.

The theoretical and regulatory aspects of the functioning of regional military administrations are clarified in the work. The essence, tasks and peculiarities of creation of regional military administrations are revealed. It is established that the basis of the regional military administration's activities is to ensure the protection of human and civil rights and freedoms, the interests of society and the State, and to combat crime and maintain public security and order. The author characterizes the legal regulation of regional military administrations.

The functioning of regional military administrations is analyzed. The Khmelnytskyi regional military administration is characterized. The exercise of powers on security and living conditions is assessed. The functioning of regional military administrations is highlighted.

Directions for improving the work of regional military administrations are proposed. The ways of solving the problems of functioning of regional military administrations are outlined. Ways to improve the efficiency of regional military administrations are developed.

Keywords: regional military administration, martial law, law, decree, powers, law and order, function.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	5
ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБЛАСНИХ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ.....	9
1.1 Сутність, завдання й особливості створення обласних військових адміністрацій.....	9
1.2 Нормативно-правове регулювання обласних військових адміністрацій.....	14
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБЛАСНИХ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ.....	20
2.1. Характеристика Хмельницької обласної військової адміністрації.....	20
2.2. Оцінка реалізації повноважень з питань безпеки та умов життєдіяльності місцевого населення.....	29
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ РОБОТИ ОБЛАСНИХ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ.....	36
3.1. Способи вирішення проблем функціонування обласних військових адміністрацій	36
3.2. Підвищення ефективності роботи обласних військових адміністрацій.	44
ВИСНОВКИ.....	52
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	55

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВЦА – військово-цивільна адміністрація;

ОВА – обласна військова адміністрація;

ВРУ – Верховна Рада України

ХОВА – Хмельницька обласна військова адміністрація

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Війна є складним випробуванням для усіх без винятку членів суспільства, в тому числі і для державних інституцій. Саме державні інституції проявили себе під час війни, як надзвичайно важливі і їх роль та значення в житті кожного громадянина окреслилась по-новому. Одним із них є інститут обласної військової адміністрації. Адже робота обласних державних адміністрацій, забезпечення їх прав та законних інтересів, а також створення безпечних умов діяльності задля виконання повноважень та обов'язків за таких умов стають майже неможливими. Тому, під час дії воєнного стану в Україні постало питання особливостей функціонування обласних військових адміністрацій.

У більшості регіонів держави організація роботи державних інституцій була і є дійсно складною. Перш за все це відсутність доступу працівників до будівлі державних органів, що унеможлиблює організацію роботи в них. Тому що вони або зруйновані, або такі перетворилися на осередки для надання гуманітарної допомоги внутрішньо переміщеним особам. Пошкоджень зазнали також і сервери та електронні програми, що забезпечували роботу державних структур, тому що набирає ще більших обертів інформаційна війна. Держава зобов'язана зробити усе можливе для збереження та відновлення роботи державних органів влади, адже саме вони забезпечують суспільний порядок та безпеку.

До проблематики територіальної організації влади за умов воєнних дій у своїх публікаціях зверталися В.Залізнюк, Л.Корнута, В.Марченко, Т.Тарасенко й інші. Головну увагу приділили розкриттю особливостей статусу військово-цивільних адміністрацій, їх ролі в територіальній організації влади, реалізації повноважень з питань безпеки, забезпеченні умов життєдіяльності місцевого населення такі науковці: І.Кабакчей, С.Кузьменко, В.Марченко та інші. Питання специфіки обласних військових адміністрацій, їхню юрисдикцію, їхній статус та повноваження знаходить

висвітлення у дослідженнях В.Козіна й О.Лебединської.

Мета та завдання дослідження. *Метою бакалаврської роботи є аналіз особливостей функціонування, визначення адміністративно-правового статусу обласних військових адміністрацій, як суб'єкту публічного управління. Для цілісної реалізації поставленої мети спрямовані такі завдання:*

- визначити сутність, завдання й особливості створення обласних військових адміністрацій;
- з'ясувати нормативно-правове регулювання обласних військових адміністрацій;
- здійснити характеристику діяльності Хмельницької обласної військової адміністрації;
- оцінити реалізацію повноважень з питань безпеки та умов життєдіяльності місцевого населення;
- визначити проблеми функціонування обласних військових адміністрацій;
- надати рекомендації щодо підвищення ефективності роботи обласних військових адміністрацій.

Об'єктом дослідження є обласні військові адміністрації як суб'єкти публічного управління під час війни.

Предметом дослідження є адміністративно-правовий статус і специфіка функціонування обласних військових адміністрацій.

Методи дослідження. В бакалаврській роботі використані загальнонаукові та спеціальні методи, а саме: логічний аналіз, узагальнення, систематизація та інтерпретація наукових джерел, аналіз і синтез, евристичні методи.

Інформаційною базою дослідження є нормативно-правові документи, інтернет-ресурси, статистичні та офіційні дані Хмельницької обласної військової адміністрації, періодичні видання й інші праці вітчизняних науковців і практиків.

Практичне значення одержаних результатів. Наукові та практичні результати дослідження спрямовані на удосконалення механізмів функціонування обласних військових адміністрацій в Україні, адже саме тут відбуваються активні бойові дії, а також для налагодження системи державного управління та місцевого самоврядування, забезпеченні життєдіяльності населення країни в цілому.

Обсяг та структура роботи. Бакалаврська робота має загальний обсяг 61 сторінки і складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБЛАСНИХ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

1.1 Сутність та особливості створення обласних військових адміністрацій щодо вирішення завдань держави

Характерною відмінністю територіальної організації влади в умовах воєнного стану є поява нового виду тимчасового державного органу влади – військової адміністрації. До цього часу в Україні вже був досвід функціонування військової адміністрації, яку називали військово-цивільна адміністрація, вона почала свою діяльність на території Донецької та Луганської областей [10, с. 53].

Відповідно до законодавства, в Україні за певних обставин можуть утворюватися військово-цивільні адміністрації та військові адміністрації. Тому, для початку, важливо з'ясувати їх сутність та особливості їх утворення.

Отже, як військово-цивільні адміністрації, так і військові адміністрації – це державні органи які за строком дії є тимчасовими і утворюються, у разі потреби, за рішенням Президента України. На перший погляд можна подумати, що це однакові поняття, але це зовсім не так.

Люди вже звикли, що всі нагальні питання життя територіальної громади вирішують місцеві ради та їх виконавчі комітети. Так було до повномасштабного лютневого вторгнення у 2022 року, але тепер ми все частіше чуємо про військові цивільні адміністрації, як орган влади про який раніше не чули [6].

Ще з початком проведення у Донецькій та Луганській областях антитерористичної операції відразу виявилось існування багатьох проблем, зумовлених тим, що органи місцевого самоврядування упродовж тривалого часу, практично не виконували покладені на них повноваження. Де факто,

вони самоусунулися від виконання своїх законних повноважень, що, в свою чергу, досить негативно позначилося на безпеці та життєдіяльності місцевого населення в районі проведення АТО [7].

Такого стану справ, ні в якому разі, не можна було допустити, а тому, після пропозиції, внесеної Радою Національної Безпеки та Оборони, Президентом України був підписаний Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» від 2015 р. [1]. Дія цього Закону спочатку продовжувалася тільки на період проведення антитерористичної операції та на шість місяців після дня її завершення, але не більше ніж на три роки з дня набрання ним чинності, проте згодом, зважаючи а ситуацію в країні дані обмеження були прибраними [8].

У сучасній науково-дослідницькій літературі відсутня дискусія щодо підходів до визначення поняття військово-цивільної адміністрації. Це пов'язане з тим, що було прийнято вище зазначений Закон, чинна редакція 15.03.2022 р., а діє з 20.03.2022 р. Тут визначено поняття військово-цивільної адміністрації на законодавчому рівні. Згідно Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» від 2015 р. [3] військово-цивільна адміністрація (далі ВЦА) є спеціальним, важливим елементом механізму державного управління, наділеного владними повноваженнями, що забезпечує виконання державних функцій і діє на засадах відповідальності перед державою і територіальною громадою, фізичними та юридичними особами за свою діяльність [4, с. 10].

На час прийняття Закону військово-цивільна адміністрація в Україні визначалася, як тимчасовий державний орган у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України, який діяв в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації на території Донецької та Луганської областей, також був призначений для забезпечення виконання Конституції [47] та законів України, гарантування безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, протидії диверсійним проявам і терористичним актам,

недопущення гуманітарної катастрофи [7].

Військово-цивільна адміністрація має за мету створення умов для забезпечення життєдіяльності відповідних територіальних громад, вирішення питань місцевого значення шляхом установлення особливого порядку здійснення окремих повноважень органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів, обласних, районних рад) на території їх діяльності, у разі коли відповідні органи місцевого самоврядування такі повноваження не здійснюють або самоусунулися від їх виконання [7].

У зв'язку з широкомасштабним вторгненням 24 лютого 2022 року Російської Федерації в Україні військові адміністрації утворені в кожній області та районі. Відповідні державні адміністрації та голови таких адміністрацій набули статусу військових адміністрацій та начальників таких військових адміністрацій. Сьогодні відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» існують: обласні, районні, міські, селищні, сільські військові адміністрації [9, с. 71].

Згідно вільних інтернет-джерел, військова адміністрація є [7]:

- системою військово-адміністративних органів держави або державного апарату управління;
- військовим управлінням територією, зайнятою під час воєнних дій або окупованою внаслідок війни;
- галуззю військової науки, що вивчає питання військового будівництва та правового врегулювання відношень, які пов'язані з організацією, складом, комплектуванням, управлінням і мобілізацією збройних сил, а також проходженням військової служби та побуту у військах (виникнення військових адміністрацій пов'язано з появою постійних армій);
- контролюючим органом з питань військового законодавства, проходження служби всіма військовослужбовцями, ведення військового господарства та діловодства у військах.

Тому, і військові адміністрації, і військово-цивільні адміністрації це є

тимчасові державні органи, які призначаються президентом України на відповідній території. Але військові адміністрації керуються Законом України «Про правовий режим воєнного стану» [1] і мають на меті забезпечення дії Конституції [47] та інших законів України, щоб разом із військовим командуванням запровадити та здійснити заходи правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян на відповідній території України, а військово-цивільні адміністрації виконують повноваження, характерні для органів місцевої влади, у тому числі делеговані. Вони здійснюють свої права за погодженням з Командувачем об'єднаних сил та керуються Законом України «Про військово-цивільні адміністрації».

Обласні військові адміністрації займають чільне місце у системі публічного адміністрування, що зумовлено іманентною їм широкою компетенцією щодо прийняття ними стратегічних управлінських рішень на регіональному рівні.

Згідно ЗУ Про правовий режим воєнного стану, статті 4, військові адміністрації, на районному і обласному рівні (ОВА) утворюються в разі не скликання сесії ради відповідної районної або обласної ради у встановлені строки Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] або припиняють свої повноваження згідно із законом [1], або для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку. У разі прийняття рішення про утворення обласних військових адміністрацій їх статусу набувають відповідно обласні державні адміністрації, а голови обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників ОВА.

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 без виключення зі списків

особового складу, передбачено ЗУ Про правовий режим воєнного стану, статті 4 [1], у разі набуття обласною державною адміністрацією статусу відповідної обласної військової адміністрації.

Підсумовуючи, доцільно акцентувати увагу на тому, що ОВА є комплексною адміністративною конструкцією, що виконує не лише функції місцевої державної адміністрації та органів місцевого самоврядування, а й правоохоронні функції.

Різниця між ними полягає у тому, що військово-цивільні адміністрації населених пунктів є юридичними особами публічного права, а районні чи обласні державні адміністрації просто тимчасово набувають статусу військово-цивільних адміністрацій та не потребують реєстрації окремої юридичної особи [7].

Дещо по-іншому проводиться утворення військової адміністрації в районі чи області. Статусу військової адміністрації набувають, відповідно, районні, обласні державні адміністрації, а голови цих держадміністрацій набувають статусу начальників відповідних військових формувань. Тобто, вже існуючі органи державної влади наділяються новими повноваженнями та набувають іншого статусу [6].

Так, на виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку Президентом України був виданий Указ №68/2022 Про утворення військових адміністрацій від 24.02.2022 р. було утворено 24 обласні військові адміністрації та Київську міську військову адміністрацію [17].

Отже, в умовах воєнного стану кожен з органів державної, публічної влади задіяний у забезпеченні та підтримці публічної безпеки та порядку. З початку війни в Україні усі державні інституції стали в позицію національного супротиву до ворога, а обласні державні адміністрації після введення воєнного стану, відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та Указу президента № 68/2022, стали обласними

військовими адміністраціями, а Голови відповідних адміністрацій – начальниками ОВА.

1.2 Нормативно-правове регулювання обласних військових адміністрацій

Воєнний стан – це правовий режим, що особливий та вводиться по всій території України у випадку збройної агресії чи загрози нападу, а також небезпеки державної незалежності країни, її територіальної цілісності [1, с.1].

Таке рішення про введення воєнного стану приймає лише Президент України, але попередньо обговоривши його прийняття на засіданні Ради національної безпеки і оборони України. Тоді, Верховна Рада України 24.02.2022 року затвердила Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні [18]. Також Верховна Рада ухвалила Закони про затвердження Указів Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні», найновіший з яких датовано від лютого 2023 р. [13], чим передбачено продовження строку дії воєнного стану в Україні.

В умовах воєнного стану Президент України, разом з Верховною Радою України (ВРУ), Кабінетом Міністрів України та іншими органами державної влади, військовим командуванням, військовими адміністраціями, органами місцевого самоврядування, усі здійснюють повноваження відповідно до норм Конституції України [47] та Закону «Про правовий режим воєнного стану» [1].

Оголошення воєнного стану на усій території держави, як випадок, не є підставою для припинення роботи державних установ та організацій. Але, одразу стало зрозумілим, що у цей період, звичний режим роботи, що визначений та регламентований діючим законодавством про обласні військові адміністрації зберегти стає важко. Інколи, й зовсім не можливо. Також, законодавством таких особливостей роботи не передбачено. На допомогу приходять нормативно-правові акти, підзаконні акти управління

профільних органів [11, с. 66].

Для початку, звернемо увагу на питання координації на контролю за діяльністю обласних військових адміністрацій, яке розподілене між Генеральним штабом Збройних Сил України (з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, здійснення заходів правового режиму воєнного стану) та урядом (інші питання). На військову адміністрацію покладається забезпечення дії законодавства України, забезпечення охорони прав і законних інтересів громадян [1]. Послідовність така, що Президент України приймає Рішення про утворення військової адміністрації за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування. А, вже керівництво військовими адміністраціями здійснюють їхні начальники [10, с. 53].

Обласні військові адміністрації було утворено 24.02.2022 р. Указом Президента України № 68/20222 на всій території України внаслідок повномасштабної агресії російської федерації проти нашої держави на базі існуючих обласних державних адміністрацій [16].

Тож, діючий Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 2015 року, прямо не передбачає автоматичне припинення повноважень відповідних органів місцевого самоврядування у разі утворення військових адміністрацій [1]. Але, у ст. 78 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», можна зустріти пряму вказівку: «Повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради достроково припиняються з дня набрання чинності актом Президента України про утворення відповідної військово-цивільної, військової адміністрації» [5]. А Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 2015 року [1] вказує лише на момент припинення повноважень військових адміністрацій.

Військові адміністрації здійснюють повноваження, характерні для органів місцевої влади та місцевого самоврядування, але з певними особливостями воєнного стану. У разі утворення районних, обласних військових адміністрацій у день набрання чинності актом Президента

України про їх утворення припиняються повноваження також відповідних районних, обласних військово-цивільних адміністрацій (п. 9 ст. 4) [1].

Зазначимо, що компетенція обласної військової адміністрації загалом встановлена у контексті нейтралізації екзистенційних загроз шляхом забезпеченій виконання класичних повноважень обласних державних адміністрацій (закріплено у статтях 13-29 розділу III «Компетенція місцевих державних адміністрацій» Закону України «Про місцеві адміністрації» від 9 квітня 1999 року [3]), здійснення заходів правового режиму воєнного стану, а також виконати повноважень органів місцевого самоврядування. Водночас наголосимо, що обласні військові адміністрації виконують повноваження органів місцевою самоврядування лише у разі, коли вони утворені у зв'язку з не скликанням сесії відповідної районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки, та/ або в інших випадках, передбачених ч. 3 ст. 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Чинне законодавство не передбачає набуття повноважень органів місцевою самоврядування обласними військовими адміністраціями, утвореними «для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку».

Так, обласні військові адміністрації (ОВА) у своїй діяльності керуються Конституцією України [47], Законами України «Про правовий режим воєнного стану», «Про оборону України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про критичну інфраструктуру» та іншими нормативно-правовими актами [33]. Їх створення у регіоні є необхідним кроком, оскільки спрощує ухвалення рішень у громадах під час війни.

Для початку розглянемо питання про вступ на державну службу під час воєнного стану. Для цього слід проаналізувати Закон «Про державну службу» 2015 р. [12]. Він не регламентує питання заміщення вакантних посад в системі органів державної служби під час введення воєнного стану. Але, згідно роз'ясненню Національного агентства з питань державної служби «Щодо прийому на роботу до державних органів під час воєнного стану в

Україні» [13]. Цей документ аргументує Закон «Про правовий режим воєнного стану», а саме відповідно до ст. 4 у разі набуття районною чи обласною державною адміністрацією статусу відповідно районної, обласної військової адміністрації посади державних службовців у таких адміністраціях можуть замінюватися військовослужбовцями військових формувань.

Закон «Про військово-цивільні адміністрації», стаття 3 [3] також засвідчує заміщення вакантних посад у державній службі під час воєнного стану та регламентує створення відповідних військових адміністрацій. Тобто, у часи воєнного стану конкурс на призначення осіб не проводиться, а особи зараховуються на посаду, лише автоматично, тому що інших особливих процедур чи винятків заміщення посад в обласній військовій адміністрації в такий період законодавством не передбачено.

Відповідно до ч. 6 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» начальник військової адміністрації уповноважений: забезпечувати на відповідній території додержання Конституції і законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади, організувати роботу відповідної військової адміністрації та здійснювати керівництво її діяльністю, нести персональну відповідальність за виконання військовою адміністрацією покладених на неї повноважень, призначати на посади та звільняти з посад посадових і службових осіб, інших працівників відповідної військової адміністрації (зазначимо, що начальники військових адміністрацій наділені лише виключними повноваженнями щодо призначення та звільнення з посад, а згідно з ч. 1 ст. 17 Закону України «Про державну службу» інші повноваження у сфері публічної служби на кшталт присвоєння рангів, планування навчання персоналу або прийняття рішення про заохочення виконує керівник апарату військової адміністрації як «керівник державної служби» [12]); розпоряджатися бюджетними коштами; представляти відповідну військову адміністрацію та територіальну громаду у відносинах із

державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями незалежно від їх форми власності, громадянами; звертатися до суду щодо визнання незаконними актів органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права та інтереси територіальної громади; укладати від імені територіальної громади, відповідної військової адміністрації договори згідно із законодавством; видавати накази та розпорядження у межах своїх повноважень, які мають таку ж юридичну силу, що і рішення відповідної ради (накази, видані в межах повноважень місцевих рад, мають бути обов'язково оприлюднені, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом); вести особистий прийом громадян та забезпечувати на відповідній території додержання законодавства з розгляду звернень громадян та об'єднань [1].

Також заслуговує уваги питання забезпечення та організації дистанційної роботи державних адміністрацій службовців. Тому, що правилами внутрішнього службового розпорядку можуть визначатись додаткові умови дистанційного виконання державними службовцями завдань та професійних повноважень. Але, питання виїзду за кордон державних службовців має бути вирішене за підсумком розгляду Верховною Радою України (ВРУ) проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони виїзду за кордон деяким категоріям осіб на період воєнного стану». Існують ситуації, що забезпечення роботи державного службовця на робочому місці або ж за межами адміністративної будівлі є неможливим, таким чином оформлюється простій відповідно до (ст. 34, 113 КЗпП) [15]. Ще таким державним службовцям, які виконують роботу дистанційно, надаються гарантії та пільги відповідно до Закону «Про військовий обов'язок та військову службу» [20] та Закону «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [21].

Одним з важливих завдань органів публічної влади після повернення на

деокуповані території, є вжиття заходів спрямованих на ліквідацію наслідків збройної агресії Російської Федерації, та забезпечення ефективного використання. Відповідно до положень п. 12 ч. 2 ст. 15 Закону Про правовий режим воєнного стану [1] до повноважень військової обласної адміністрації у сфері управління майном та ресурсами комунальної власності віднесено повноваження з управління майном, яке перебуває у комунальній власності певної області. Постановою КМУ від 26.03.2022 № 380 «Про збір, обробку та облік інформації про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації» визначено Порядок подання інформаційного повідомлення про пошкоджене та знищене нерухоме майно, на підставі якого формується Реєстр пошкодженого та знищеного майна [16, с. 27].

Отже, військові обласні адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, законами України «Про правовий режим воєнного стану», «Про оборону України», «Про військово-цивільні адміністрації» «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про критичну інфраструктуру» та іншими. Але, достатність та універсальність цього нормативно-правового урегулювання у ситуації, що виникнула в Україні ще не перевірене часом.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБЛАСНИХ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

2.1 Характеристика Хмельницької обласної військової адміністрації

Досвід показав, що з моменту проголошення правового режиму воєнного стану активного створення військових адміністрацій на базовому рівні місцевого самоврядування не відбулося. Прикладом створення військових адміністрацій на рівні населених пунктів стали військова адміністрація м.Києва, м.Кривий Ріг, а також селища, міста Донецької та Луганської областей (раніше діяли цивільно-військові адміністрації) [10]. А головними адміністративно-територіальними одиницями, де були створені військові адміністрації стали області.

Хмельницька область уже четвертий рік поспіль залишається одним із лідерів серед регіонів України за результатами впровадження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади. Обласний центр – місто Хмельницький, розміщений близько до географічного центру області, що є дуже вигідним чинником соціально-економічного розвитку території [48].

Під час війни, комплексний аналіз наказів і розпоряджень Хмельницької обласної військової адміністрації показує, що переважна більшість актів не оприлюднюється, оскільки містить інформацію з обмеженим доступом у військовий час. Але, є такі, що ми можемо побачити на сайті Хмельницької обласної військової адміністрації. Розглянемо з початку діяльності Хмельницької обласної військової адміністрації які ж були накази та рішення:

а) військову адміністрацію («вважати, що Хмельницька обласна державна адміністрація набуває статусу Хмельницької обласної військової адміністрації 24 лютого 2022 року» розпорядження від 24.02.22 № 1НС);

б) введення комендантської години на території Хмельницької області відповідно до пункту 5 частини першої статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» («ввести комендантську годину на території Хмельницької області з 22 години 00 хвилин до 06 години 00 хвилин - з 24 лютого 2022 року» – розпорядження від 27.02.2022);

в) про врегулювання питання щодо проведення евакуації у Хмельницьку область (наказ від 1.03.2022 №20/2020-н «Про затвердження складу Обласного гуманітарного штабу з питань проведення евакуації, розміщення та надання гуманітарної допомоги внутрішньо-переміщеним особам»);

г) заборону торгівлі алкогольними напоями у Хмельницькій області («заборонити з 12:00 години 28 лютого 2022 року в торгівельній мережі Хмельницької області торгівлю алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі, до особливого розпорядження, але не пізніше ніж час дії Правового режиму воєнного стану») – розпорядження від 28.02 2022 р. № 14/55/2022-нс;

г) створення штабу з питань реалізації заходів в умовах воєнного стану. Від 26.02.2022 р. № 11/2022-н «Про утворення обласного оперативного штабу з питань реалізації заходів в умовах воєнного стану»;

д) врегулювання питання щодо дітей в умовах воєнного стану на території Хмельницької області (розпорядження від 28.02.2022 15/56/2022-нс «Про заборону перебування або пересування малолітніх та/або неповнолітніх осіб на території Хмельницької області під час дії воєнного стану».)

е) заходи щодо стабілізації волонтерської діяльності в умовах воєнного стану (розпорядження від 28.02.2022 р. №13/2020-н «Про визнання гуманітарною допомогою легкових автомобілів та вантажів до 5 тонн.») [22] й інші.

Крім того, враховуючи обмеження особливого режиму в умовах воєнного стану, був виділений фінансовий ресурс для вирішення нагальних проблемних питань обласних бюджетних установ, зокрема на закупівлю та

монтаж систем постачання медичного кисню, медичного обладнання, проведення невідкладних аварійно-відновлюваних робіт з виведення з аварійного стану окремих об'єктів, підготовку об'єктів до опалювального сезону, заходи з енергозбереження та протипожежної безпеки, проведення невідкладних аварійно-відновлюваних робіт з виведення із аварійного стану постраждалих об'єктів інфраструктури та соціального захисту постраждалих.

Забезпечення тилової підтримки здійснювалося за кількома оперативними напрямками – південному (Херсонська та Запорізька області), північному (Харківський напрям), східному (Донецька область) – ставить перед військовими адміністраціями, органами регіональної та місцевої влади такі першочергові завдання:

- військові питання – розбудова в регіоні ешелонованої оборони;
- організація логістичного регіонального штабу для забезпечення військ, передусім зброєю, яку переважно транспортують залізничним та автомобільним транспортом із західних кордонів країни;
- організація логістичних послуг з надання медичної допомоги військовим;
- підготовка формувань територіальної оборони;
- розв'язання питань ВПО. Найбільша кількість біженців до області переміщується з Дніпропетровської, Донецької, Луганської, Херсонської, Харківської областей.

Відповідно до положень ст. 15 Закону Про правовий режим воєнного стану, до повноважень Хмельницької обласної військової адміністрації (ХОВА) віднесено прийняття рішення: складання та затвердження обласних бюджетів; управління об'єктами спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад та інше [10].

Доходи населення є одним з найважливіших показників добробуту суспільства, рівня соціально-економічного розвитку суспільства та зокрема, роботи ВА та ОМС регіону. Зростання доходів населення призводить до збільшення обсягів споживання – це, відповідно, до збільшення попиту, що, у

свою чергу, стимулює розвиток виробництва. Основним структурним компонентом доходів населення є заробітна плата. Рівень середньомісячної заробітної плати у Хмельницькій області має тренд до поступового підвищення.

Таблиця 2.1

Середня заробітна плата по Хмельницькій обл. за останні роки (грн.)

Рік	01.01.2021	01.01.2022	01.01.2023
Середня з/п	10 725	12 352	13 750

Джерело: [52]

З табл. 2.1., бачимо, що у 2022 р. середньомісячна заробітна плата одного штатного працівника у порівнянні з 2021 р. зросла на 1 627 грн. або на 15,2 %. Це означає, що рівень життя також підвищився, оскільки разом із зростанням заробітної плати хоч і не значно зростали і ціни на товари та послуги, інфляція але курс валют навіть трішки знизився. У 2023 р. середньомісячна заробітна плата одного штатного працівника у порівнянні з 2022 р. зросла на 1398 грн. або на 11,32%.

Середню заробітну плату також варто порівняти з регіонами, які найбільше постраждали від військової агресії росії, а отже, з яких до Хмельницької області приїхало найбільше переселенців та з регіонами, які стали найбільшим прихистком для них, а також з середнім показником по Україні. Комфортно у нашій області себе почувають ВПО з тих областей, де рівень з/п нищий або такий ж самий: Херсонської області, Луганської області, Харківської області, Сумської області, Чернігівської області. Але є області, де рівень зарплатні набагато вищий: Дніпропетровська, Донецька, Запорізька та Миколаївська області. Більш комфортніше ВПО за цим показником буде у Київській області та місті Києві, Рівненській та Львівській областях.

Так, ХОВА здійснено складання та затвердження обласного бюджету за 2023 рік. Незважаючи на те, що в минулому році економіка області

функціонувала в умовах безпрецедентних викликів, а саме: масового переміщення населення, пошкодження інфраструктури, економічного спаду ділової активності частини суб'єктів господарювання, малого та середнього бізнесу, обласною військовою адміністрацією разом з органами місцевого самоврядування та податковою інспекцією забезпечено виконання як зведеного бюджету області, так і обласного бюджету. Це позитивно сприяло забезпеченню виплат заробітної плати у повному обсязі, фінансуванню усіх захищених видатків та споживанню енергоносіїв, не допустивши простроченої кредиторської заборгованості.

Одним з основних показників ефективності роботи ОВА та ОМС регіону, здатності виконувати свої функції в умовах воєнного часу є рівень виконання бюджету області.

Проведемо аналіз доходів бюджетної установи (ХОВА). Аналіз динаміки і структури доходів ХОВА (в розрізі на загальний і спеціальний фонд) наведемо в табл. 2.3. і на підставі [53, 54].

Таблиця 2.3

Аналіз структури доходів ХОВА (в розрізі на загальний і спеціальний фонд)
за 2020-2022 рр.

Показники	Значення, тис. грн			Питома вага, %		
	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2020 р.	2021 р.	2022 р.
Загальний фонд	80 462,3	90 541,6	138 193,0	46,3	42,03	56,45
Спеціальний фонд	10 265,4	15 384,0	26 126,9	5,9	7,14	10,67
Дотації	25 683,5	26 220,4	14 485,0	14,77	12,17	5,92
Субвенції	57 471,3	83 255,2	66 000,7	33,05	38,65	26,96
Всього доходів	173 882,4	215 401,2	244 805,6	100,0	100,0	100,0

Джерело: [51; 52]

Доходи ХОВА сформовано за рахунок дотацій, субвенцій, загального фонду місцевого бюджету та за рахунок спеціального фонду. Сума доходів

загального фонду в 2022 році склала 138193,0 грн, тобто відбулося збільшення на 14,42%, порівняно з 2021 роком, а у 2021 р. – скорочення на 4,27% порівняно з 2020 роком. Доходи спеціального фонду в 2022 р. склали 26126,9 грн, що на 3,53 % більше, ніж у 2021 році та становили 15384,0 грн, що на 1,24% більше попереднього 2020 року. Як, бачимо дотації та субвенції у 2022 році значно скоротились, відповідно, це пов'язано із війною в Україні.

Питома вага доходів спеціального фонду в загальній сумі доходів ХОВА складала в 2022 р. 10,67%, в 2021 р. 7,14%, а в 2020 р. була найнижчою до 5,9% (рис. 2.1). Така структура доходів є звичною для отримувачів бюджетних коштів. Основним джерелом доходів для них є бюджетні кошти (кошти загального фонду).

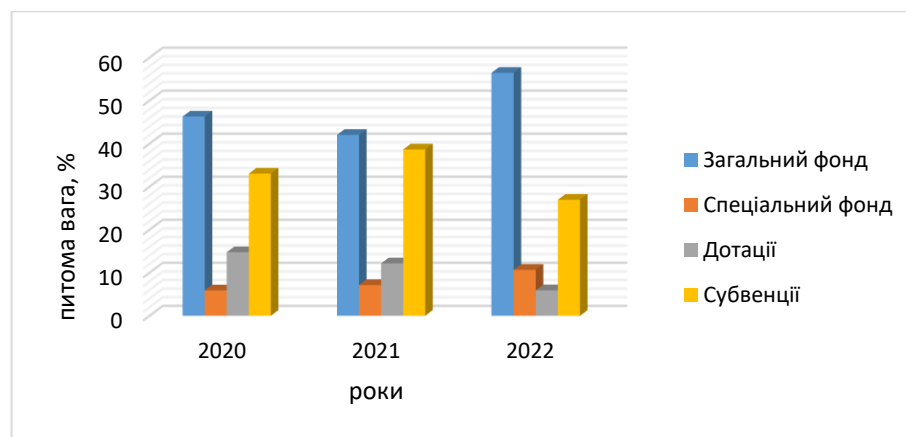


Рис. 2.1. Структура доходів ХОВА (в розрізі на загальний і спеціальний фонд) за 2020-2022 рр.

Джерело: [53, 54].

Аналіз структури доходів загального фонду бюджету ХОВА згідно рис.2.1. свідчить про те, що загальний та спеціальний фонд у 2022 році зріс, а так, як кошти спеціального фонду мають цільове спрямування. То, сьогодні вся Україна живе в умовах воєнного стану, громади області мають різні потреби – одні оговтуються від наслідків обстрілів, другі – забезпечують тил. Тому правильним було дати їм змогу передавати кошти зі спеціального до загального фонду і фінансувати нагальні потреби. Використовувати ці кошти

громади зможуть у відповідності до чинних законодавчих норм з 2022 року.

Джерелом аналізу виконання кошторисів бюджетних установ служить інформація, яка, як безпосередньо характеризує рівень витрат, так і дозволяє виявляти факти їх зміни. Найважливішим етапом аналізу видатків є їх вивчення по загальному та спеціальному фондах, тобто на яку суму вони профінансовані (табл.2.4., рис.2.2).

Таблиця 2.4

Аналіз виконання видатків ХОВА за 2020-2022 рр.

Показник	Значення, тис. грн			Питома вага, %		
	2020 р.	2021 р.	2022 р.	2020 р.	2021 р.	2022 р.
Загальний фонд	103 085,0	136 382,3	123 550,7	94,02	94,02	89,7
Спеціальний фонд	6 561,5	8 676,5	14 187,8	5,98	5,98	10,3
Разом видатків по загальному та спеціальному фондах	109 646,5	145 058,8	137 738,5	100	100	100

Джерело: Складено автором за даними [53, 54].



Рис. 2.2. Динаміка видатків по загальному та спеціальному фондах ХОВА за 2020-2022 рр.

Джерело: [53, 54].

Отже, видатки Хмельницького обласного бюджету за 2022 рік по загальному та спеціальному фондах профінансовані на суму 137 738,5 тис. гривень. За 2021 рік профінансовані на суму 145 058,8 тис. грн., а у 2020 р. на 109 646,5, тобто у 20221 р. було більше ніж за 2020 рік на 35 412, 5 тис. грн., а у 2022 році відбулось зменшення, через війну. Далі здійснимо аналіз виконання видатків обласного бюджету по галузях у табл. 2.5.

Збільшились видатки по окремих галузях:

- забезпечення соціального захисту людей;
- захист населення і територій від наслідків воєнної агресії, у тому числі шляхом забезпечення готовності органів управління та сил цивільного захисту всіх рівнів до оперативного реагування на надзвичайні ситуації.

Також у 2022 році збільшилось повернення кредитів, наданих у попередніх бюджетних періодах, що є позитивним моментом.

ХОВА працювала усі аналізовані роки з позитивним фінансовим результатом, як по загальному, так і по спеціальному фондам, у 2020-2022 роках доходи перевищували фактичні видатки) (табл. 2.5, рис. 2.3).

Таблиця 2.5

Аналіз динаміки фінансового результату ХОВА за 2020-2022 рр.

Фінансовий результат	Значення, тис. грн			Відхилення, %	
	2020 рік	2021 рік	2022 рік	2018/2017	2019/2018
Профіцит/дефіцит	64235,9	70342,4	107067,1	9,51	52,21
Доходи	173882,4	215401,2	244805,6	23,88	13,65
Видатки	109646,5	145058,8	137738,5	32,29	(5,05)

Джерело: [53, 54].

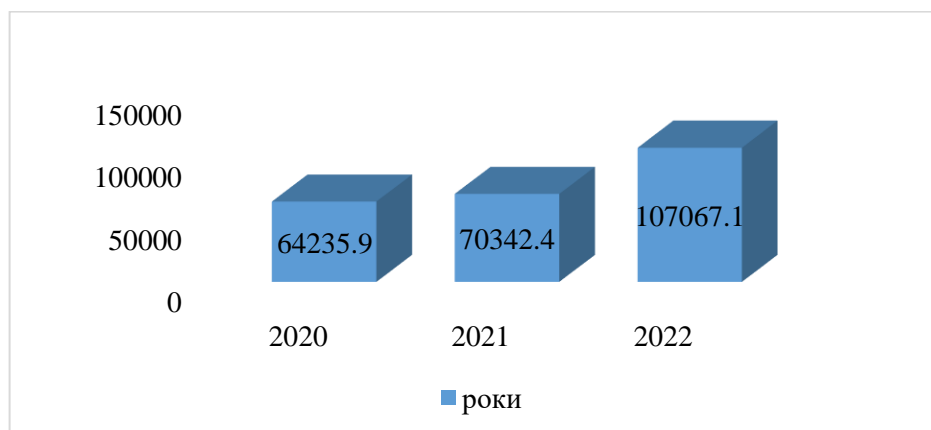


Рис. 2.3. Динаміка фінансового результату ХОВА за 2020-2022 рр., тис.грн.

Джерело: [53, 54].

Таким чином, установа працювала в межах затвердженого кошторису за загальним та спеціальним фондом навіть в умовах війни.

Варто зазначити, що обласна цільова програма національно-

патріотичного виховання у Хмельницькій області на 2022-2025 роки була затверджена ще до початку повномасштабного вторгнення російських окупантів в Україну, на даний момент чимало її заходів потребують доповнень та оновлення. Її стан виконання було перевірено у лютому 2023 року [22].

Хмельницька обласна державна адміністрація затвердила у 2019 р. Стратегію розвитку Хмельницької області на 2021-2027 роки [48], яка зорієнтована на європейські підходи. Її реалізація під час війни уповільнилась. Для її прискорення виконання, засідання колегії обласної військової адміністрації постановило програму економічного та соціального розвитку на 2023 Хмельницької області, яка включає такі складові:

- сприяння нарощуванню промислового виробництва шляхом залучення підприємств до виконання важливих для держави завдань;
- 2023 році планується відновлення фінансування будівництва та ремонту автомобільних доріг державного та місцевого значення;
- сприяння відновленню роботи будівельної галузі, відбудова і реконструкція об'єктів соціального та житлово-комунального призначення;
- здійснення заходів щодо забезпечення житлом внутрішньо переміщених осіб, у тому числі шляхом залучення позабюджетних коштів на будівництво житлових будинків та інше.

Отже, у перші тижні повномасштабної військової агресії Російської Федерації проти України правозастосовна діяльність обласних військових адміністрацій була досить інтенсивною, надалі ця інтенсивність потроху зменшилась, але вирішувались по ході справ нагальні питання. Але, все ж залишається чимало питань та проблем, які необхідно буде вирішити вже у 2023 році, що вимагатиме значних фінансових вкладень. Тому ХОВА має організувати ефективну роботу з наповнення місцевих бюджетів, уточнення їх показників. Ці зусилля точно будуть результативними і дадуть змогу забезпечити сталий економічний розвиток області та покращиться життя подолян, незважаючи на російську агресію.

2.2. Оцінка реалізації повноважень з питань безпеки та умов життєдіяльності місцевого населення

Для того, щоб здійснити оцінку з реалізації повноважень питань безпеки та умов життєдіяльності місцевого населення, потрібно проаналізувати реалізацію повноважень ще кількох областей України. Слід урахувати те, що існують різні стратегічні напрями владно-організуючого реагування залежно від оперативної обстановки у зоні відповідальності.

Так, наприклад, начальником Харківської обласної військової адміністрації найперше були прийняті рішення про:

а) військову адміністрацію («вважати, що Харківська обласна державна адміністрація набуває статусу Харківської обласної військової адміністрації 24 лютого 2022 року» розпорядження від 24.02,22 № 1В);

б) введення комендантської години на території Харківської області відповідно до пункту 5 частини першої статті 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» («ввести комендантську годину на території Харківської області з 22 години 00 хвилин до 06 години 00 хвилин – з 24 лютого 2022 року» – розпорядження від 24.02,22);

в) утворення Ради оборони Харківської області («утворити Раду оборони Харківської області на особливий період та затвердити її персональний склад»). До складу Ради оборони Харківської області було включено 11 посадових осіб обласної військової адміністрації, Харківський міський голова, начальника Головного управління Національної поліції в Харківській області, начальника Головного управління Державної служби з надзвичайних ситуацій у Харківській області, начальника Харківського обласного територіального центру комплектування та соціальної підтримки, начальника Харківського гарнізону, Виконавчого директора регіональної філії «Південної залізниці») – розпорядження від 24.02.2022 № 9В). Примітно, що рішення Ради оборони області уводяться а дію

розпорядженнями начальника обласної військової адміністрації;

г) заборону торгівлі алкогольними напоями у Харківській області («заборонити з 12:00 години 26 лютого 2022 року в торговельній мережі Харківської області торгівлю алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі, до особливого розпорядження, але не пізніше ніж час дії Правового режиму воєнного стану») – розпорядження від 26.02.2022;

г) забезпечення проведення мобілізації людських і транспортних ресурсів на території Харківської області (розпорядження від 04.03.2022);

д) створення штабу з питань надання населенню гуманітарної допомоги (розпорядження від 06.03.2022);

є) заходи щодо стабілізації торговельного обслуговування населення в умовах воєнного стану (розпорядження від ХО ВА 01.0.3.2022);

ж) заборону використання з 21 березня на період дії правового режиму воєнного стану відео-реєстраторів та інших пристроїв для фото- і відео-фіксації на території Харківської області під час використання автомобільного та мого транспорту «для фото- та відео-зйомки доріг загального користування, об'єктів загального призначення, об'єктів інфраструктури, блокпостів, укралень, розташування, зосередження чи переміщення військових частин (підрозділів) сил оборони» (розпорядження від 21.03.2022);

з) організаційні заходи з питань територіальної оборони («забезпечити взаємодію між територіальним управлінням Служби судової охорони у Харківській області та бригадами Сил територіальної оборони Збройних Сил України області для організації належної роботи та виконання завдань для забезпечення відсічі збройної агресії Російської Федерації») розпорядження від 22.03.2022 № 15 В [23] тощо.

За схожим алгоритмом та спрямованістю була побудована правозастосовна діяльність начальника Сумської обласної військової адміністрації, який одночасно зосередив увагу – на низці інших питань

(забезпечення функціонування економіки Сумської області в умовах воєнного стану, стабілізації торговельного обслуговування населення в умовах воєнного стану, задоволення продовольчих потреб, забезпечення цінової стабільності, створення Головного Гуманітарного штабу при обласній військовій адміністрації, недопущення техногенно-екологічної небезпеки в умовах воєнного стану, заборони відвідування лісів та в'їзду до них транспортних засобів та іншої техніки на час дії правового режиму воєнного стану, утворенню комісії з визначення першочергових заходів щодо відновлення населених пунктів тощо) [24].

Натомість начальник Миколаївської обласної військової адміністрації першочергово забезпечив нормативно-правове регулювання таких проблем:

- переведення місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій області на функціонування в умовах особливого періоду (розпорядження від 25.02.2022 № 65-р);

- «переведення територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту Миколаївської області у ступінь готовності «Повна готовність» (йшлося про введення в дію ступеня готовності «Повна готовність» для плану цивільного захисту України на особливий період) – розпорядження від 26.02.2022;

- організації та забезпечення заходів мобілізації на території Миколаївської області (розпорядження від 26 лютого 2022 № 69-р);

- заборони продажу алкогольних напоїв у Миколаївській області (розпорядження від 28.02.2022 № 72-р);

- організації обліку постраждалого населення та об'єктів цивільного призначення, що зазнали пошкоджень (розпорядження від 10.03.2022 № 84-р.), [25] тощо.

Отже, як ми бачимо оперативно-виконавча/нормотворча діяльність обласних військових адміністрацій в умовах воєнного стану має відчутну специфіку порівняно з публічно-владною діяльністю обласних державних

адміністрацій, що об'єктивно зумовлено необхідністю системного проактивного та реактивного управлінського реагування на широкий спектр викликів і загроз для національної безпеки. Комплексний аналіз досяжних для ознайомлення наказів і розпоряджень обласних військових адміністрацій в різних регіонах України (більшість актів обласних державних адміністрацій не оприлюднюється) дає підстави змогу зрозуміти про питання безпеки та умови життєдіяльності місцевого населення таке [19, с. 217]:

- у перші тижні повномасштабної військової агресії Російської Федерації проти України правозастосовна діяльність обласних військових адміністрацій була досить інтенсивною, що зумовлювалося необхідністю забезпечення інститутами обласних військових адміністрацій, формування внутрішньої організаційної інфраструктури обласних військових адміністрацій та розбудови відповідної мілітаризованої владно-виконавчої вертикалі, організації регіональної системи оборони, запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану, налагодження належної взаємодії та координації суб'єктів публічної адміністрації на обласному рівні, забезпечення життєдіяльності територіальних громад тощо;

- на початковому етапі діяльності новоутворених обласних військових адміністрацій не існувало певного уніфікованого шаблону та усталеної послідовності прийняття управлінських рішень;

- начальники обласних військових адміністрацій самостійно визначали стратегічні напрями владно-організуючого реагування залежно від оперативної обстановки у зоні відповідальності.

Отже, обласні військові адміністрації забезпечували належні умови для ефективного національного спротиву та задоволення екзистенційних потреб населення. Але, є достатні підстави констатувати, що обласні військові адміністрації демонструють різний рівень транспарентності при оприлюдненні розпорядчих документів.

Також, ми вважаємо, що цілком правомірною є заборона оприлюднювати акти, що містять інформацію з обмеженим доступом.

Водночас відсутність на офіційних Інтернет-порталах органів влади документів, що не містять такої інформації, знижує інформованість громадян, поглиблює атмосферу невизначеності та тривожних очікувань, а також зумовлює гіпотетичність експертних суджень, узагальнень і висновків щодо ефективності щодо виконавчої діяльності обласних військових адміністрацій.

Звернемо увагу також на те, що присутня наявність окремих колізій при прийнятті «цивільною» адміністрацією владно-управлінських рішень щодо запровадження окремих заходів правового режиму воєнного стану (принагідно зазначимо, що відповідно до ч. I Закону України «Про правовий режим воєнного стану» передбачена можливість запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану військовим командуванням разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) «самостійно або із залученням органів виконавчої влади. Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування» [2]), Так, наприклад, рішення про введення комендантської години на території Київської області «з 22 години 00 хвилин до 07 години 00 хвилин – з 24 лютого 2022 року» було прийнято Київською обласною державною адміністрацією (розпорядження від 24.02,2022 № 94) [26]. Натомість, рішення щодо запровадження комендантської години на території Київської області і 20 години 00 хвилин 10 березня 2022 року до 07 години 00 хвилин 11 березня 2022 року вже було ухвалено Київською обласною військовою адміністрацією [27]. Наскрізна нумерація розпоряджень Київської обласної державної адміністрацій та Київської обласної військової адміністрації збережена, що є опосередкованою ознакою наступності зазначених адміністративних органів.

Наголосимо, що Донецьку та Луганську обласні військові адміністрації було утворено на базі військово-цивільних адміністрацій відповідного рівня. Цей чинник зумовив їх швидшу адаптованість до виконання завдань в умовах правового режиму воєнного стану. Ще до появи масштабної збройної агресії

Російської Федерації в цих областях було налагоджено інституційну взаємодію у сфері оборони і безпеки. В умовах воєнного етапу начальники обласних військових адміністрацій першочергово зосереджувалися на вирішенні потань життєзабезпечення територіальних громад та запровадженні заходів правового режиму воєнного стану [28].

В умовах воєнного стану стратегічними пріоритетами обласних військових адміністрацій залишається вирішення широкого спектру класичних «питань регіонального значення», здійснення окремих заходів правового режиму воєнного стану, захист населення і територій від надзвичайних ситуацій.

Останнім часом особлива увага приділялася організації обласних антикризових енергетичних штабів, розгортанню і забезпеченню роботи локальних мереж «пунктів незламності», забезпеченню паливною деревиною населення територій, прилеглих до зони проведення воєнних/бонових дій, тощо. Безумовним імперативом для обласних військових адміністрацій є відновлення нормальної життєдіяльності територіальних громад на деокупованих територіях (відновлення об'єктів енергетичної інфраструктури та пошкодженої житлової інфраструктури, оперативне доставлення гуманітарних вантажів, відкриття торговельних мереж, надання житлово-комунальних послуг, відновлення роботи комунальних закладів охорони здоров'я, налагодження дистанційного навчання та облаштування захисних укриттів у закладах освіти, здійснення соціальних виплат та надання публічних/адміністративних послуг, розмінування території, відновлення національного радіомовлення, монтаж стаціонарних систем сповіщення про повітряну тривогу тощо).

Отже, зазначимо, що обласні військові адміністрації є одним зі стрижневих компонентів національної системи кризового публічною адміністрування з умовах введення правового режиму воєнного стану. Начальники обласних військових адміністрацій є посадовими особами, наділеними широкими публічно-владними повноваженнями, у тому числі

щодо встановлення і виконання заходів правового режиму воєнного стану. Від ефективності функціонування обласних військових адміністрацій значною мірою залежить консолідація сил і засобів з метою належного забезпечення відсічі ворога і завершення повномасштабної збройної агресії Російської Федерації на регіональному, субрегіональному та локальному рівнях.

Аналіз діяльності обласних військових адміністрацій дає достатні підстави стверджувати щодо відсутності уніфікованих алгоритмів вжиття публічно-владних заходів на різних стадіях інституційних військових адміністрацій. Управлінські рішення приймалися з урахування існуючих екзистенційних загроз та оперативної обстановки у зоні відповідальності. Розпорядчі документи обласних військових адміністрацій переважно присвячені вирішенню широкого спектру класичних «питань регіонального значення», запровадженню окремих заходів правового режиму воєнного стану, забезпеченню захисту населення і території.

Але, на сьогоднішній день, зберігається нагальність та необхідність відновлення нормальної життєдіяльності територіальних громад на деокупованих територіях. Також існує суспільний запит на підвищення транспарентності діяльності обласних військових адміністрацій та налагодження партнерської комунікаційної взаємодії з громадськістю та масмедіа.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОБЛАСНИХ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

3.1. Способи вирішення проблем функціонування обласних військових адміністрацій

В надскладних умовах сьогодення, умовах війни, важливим завданням держави є забезпечення реалізації повноважень обласних військових адміністрацій, на які покладається народ. А воєнний стан зумовив необхідність уточнення різних правових проблем діяльності ключового суб'єкту господарювання. Практика виявила, що одним із найбільш гострих виявилось питання визначення підстав для припинення діяльності органів місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану. Зокрема йдеться про конкретизацію положень стосовно того, чи мають припинити свою діяльність відповідні обласні, районні ради у випадку створення обласної військової адміністрації [10, с. 53].

Воєнний чи надзвичайний стан є єдиною підставою для обмеження прав територіальних громад на місцеве самоврядування є [5]. До переліку основних обмежень місцевого самоврядування, зумовлених правовим режимом воєнного стану, належить неможливість проведення місцевих виборів та місцевих референдумів [1]. Водночас правовий режим воєнного стану по суті не передбачає припинення функціонування місцевого самоврядування як форми публічної влади [10].

Також доречно зауважити, що Закон Про правовий режим воєнного стану [1] не передбачає процедури набуття вже утвореними для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку обласними військовими адміністраціями додаткових повноважень у разі не скликання сесій відповідних районних чи обласних рад у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] строки.

З одного боку, це може призвести до виникнення ситуації двовладдя, коли попри пропуск встановленого законом строку на скликання сесії відповідні районні та обласні ради все ж зберуться та будуть реалізовувати встановлені законодавством повноваження, але утворені обласні військові адміністрації все одно почнуть самовільно реалізовувати додаткові повноваження, встановлені частиною третьою статті 15 Закону [1]. З іншої сторони, така ситуація в нормативному регулюванні може призвести до порушення нормального функціонування системи публічного управління на обласному рівні через відсутність суб'єкта владних повноважень, який буде реалізовувати критичні для населення та економіки відповідних територій функції. Річ у тому, що начальники районних, обласних військових адміністрацій не будуть користуватись такими додатковими повноваженнями до видачі компетентним вищим органом відповідного розпорядчого акту про фіксацію факту не скликання сесії районної, обласної ради та надання військовим адміністраціям таких повноважень [32].

Можна припустити, що для забезпечення дотримання принципу правової визначеності та недопустимості, виникнення ситуацій двовладдя або вакууму влади набуття районними, обласними військовими адміністраціями додаткових повноважень може відбуватись у порядку утворення військових адміністрацій, передбаченому частиною другою статті 4 Закону [1], шляхом видання Президентом України за поданнями обласних військових адміністрацій або військового командування указів про виконання вже утвореними військовими адміністраціями відповідних встановлених частиною третьою статті 15 цього Закону додаткових повноважень [32].

Така плутанина виникає тому, що наразі досі відсутній комплексний законодавчий акт, який би детально визначав організацію, повноваження і порядок діяльності військових адміністрацій. Саме тому на сьогоднішній день ці питання, як ми вже зазначали вище, передбачені навіть не розділом, лише окремими статтями в Законі України «Про правовий режим воєнного

стану» [1], що в сучасних умовах останній подій, на нашу думку, є неприпустимим.

Отже, враховуючи доволі обмежений зміст положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану», що стосуються діяльності військових адміністрацій, відповідним уповноваженим особам доводилося брати за основу положення норм Закону України «Про військово-цивільні адміністрації». Вважаємо таку ситуацію в умовах широкомасштабної військової агресії проти України неприпустимою. Це, у свою чергу, на практиці призводить до нерозуміння та помилкових дій під час створення та функціонування відповідних військових адміністрацій. З метою усунення такої прогалини, на нашу думку, необхідно найближчим часом розробити та прийняти окремий Закон України «Про військові адміністрації», в якому визначити організацію, повноваження і порядок діяльності військових адміністрацій, а також окремо закріпити норми про їх взаємодію з різними органами влади [42, с. 198].

Таким чином, ми визначили одну з основних проблем, що заважає ефективному функціонуванню обласних військових адміністрацій.

Важливе місце серед проблем займає кадровий голод та корупційний ризик. Здебільшого, працівниками обласних державних адміністрацій призначають тих осіб, які працювали до 2022 року. Але є винятки, коли працівники підозрюються у колабораціонізмі, або відмовилися від посад [43].

Так як існує проблема браку кадрів, через різні причини, необхідно шукати шляхи її вирішення. Держава, в особі Національного агентства України з питань державної служби, надала роз'яснення, що залежно від ситуації в регіоні, а також завдань та функцій, які виконують відповідні органи, можливі формати роботи, які реалізуються дистанційно [14].

Ще напередодні введення воєнного стану виникла необхідність впровадження та урегулювання питань дистанційної роботи державних службовців. І вона була пов'язана із розповсюдженням вірусної інфекції COVID-19 ще у 2020 році. Її спалах та необхідність введення карантинних

обмежень стали можливостями вирішення цієї проблеми шляхом надати державним інституціям працювати у звичайному режимі, але дистанційно. Однак, не дивлячись на заборони щодо роботи, все ж глобального вирішення питання дистанційної роботи не відбулося, через неналежне законодавче підґрунтя.

На теперішній час, це питання знову набуло відчутної актуальності, і нормативне більш чітке визначення є дуже важливим. Адже є регіони країни, у яких службовці залишили свій дім, і зрозуміло що повернутися не має змоги зовсім. Є службовці, які взагалі виїжджають тимчасово за кордон з метою зберегти своє життя та життя власних дітей. Так, доступу до праці не стало, але, державні службовці не відмовляються від виконання власних професійних функцій та повноважень. І, звісно, можливість організації діяльності у таких умовах є не в усіх службовців та не усі державні органи можуть дозволити собі таке професійне провадження [14].

Варто зазначити, що для здійснення роботи за межами адміністративних будівель достатньо, щоб держслужбовець звернувся усно або за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку до безпосереднього керівника та керівника самостійного структурного підрозділу, у випадку, якщо є такий підрозділ, з пропозицією щодо роботи за межами адмінбудівлі. Важливим є наявність умов та можливість їх забезпечити самим державним службовцем, що мають бути направлені на можливість працювати та підтримувати постійну комунікацію з безпосереднім керівником. Тому що необхідний є безпосередній зв'язок з керівником державного службовця, який забезпечить планування, моніторинг і контроль виконання встановлених державному службовцю завдань. Також правилами внутрішнього службового розпорядку можуть визначатись додаткові умови дистанційного виконання державними службовцями завдань. Адже представники корпусу публічної служби дбають про те, щоб робота державних органів залишалася ефективною і була спрямована на забезпечення спроможності України здійснювати належну підтримку усіх своїх громадян та захисників. Таким

чином, варто зазначити, що питання виїзду за кордон державних службовців, ще до цього часу вирішується за підсумком розгляду Верховною Радою України проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони виїзду за кордон деяким категоріям осіб на період воєнного стану» [14].

Отже, цілком очевидно, що не всі завдання і не для усіх посадах обласної військової адміністрації є вирішеними на сьогоднішній день, тому виконуватися дистанційно не можуть в повній мірі. Є умови, коли можна працювати дистанційно, але виключено, що за межами території держави. Тому що є загальні правила на період дії правового режиму воєнного стану чоловікам – громадянам України (від 18 до 60 років), а також жінкам-військовозобов'язаним. Згідно цього, потрібно звертати увагу на особливі умови, які виникають при введенні воєнного стану, але попри все, вбачається доцільним підтримати можливість працювати дистанційно службовцю, навіть, перебуваючи за кордоном у тих випадках, коли виконання таких повноважень не буде суперечити законодавству.

Якщо ж у випадку забезпечення роботи державного службовця на робочому місці або ж за межами адміністративної будівлі є неможливим – така проблема вирішується таким чином, що оформлюються простої відповідно до норм діючого трудового законодавства (ст. 34, 113 КЗпП). Але таке рішення має бути прийняте індивідуально: щодо окремого держслужбовця, структурного підрозділу або ж державного органу [15].

Проблемою є те, що зазвичай, ті кадри, які займалися господаркою на звільнених територіях, вони переважним чином не перебувають вже там. Але ставити всюди військових, не інтегруючись в систему публічного управління, це небезпечно, бо тоді більше фактору ризиків для держави. Тому, перш за все, необхідно вирішити питання налагодження водопостачання, електромереж, відновлення пошкоджених будинків, якими мають займатися люди, для яких це природна функція. Для цього проводиться відповідний пошук кадрів [44].

Для цього пропонується запровадити додаткові умови та можливості заміщення посад, які дозволять під час введення воєнного стану максимально забезпечити нормальну діяльність та ефективність роботи органів держави. Це допоможе справитись з ситуацією формування кадрового резерву та формування відповідних професійних спеціалізованих списків потенційних кандидатів на посади [12]. А забезпечення правових гарантій та заохочень працівників у період введення воєнного стану допоможе гарантувати навіть збереження місця роботи, посади, середнього заробітку тощо [15, ст. 119].

В управлінні важливо, щоб не було державних зловживань, тому необхідно в найкоротший момент вигнати ворога з території України та оперативно відновити органи місцевого самоврядування. Адже практика одноосібного ухвалення рішень на будь-якому рівні влади природно негативно впливає людей [44].

Відновлення місцевого самоврядування на де-окупованих територіях – це виклик, для подолання якого «має бути сформована чітка державна стратегія» від обласних військових адміністрацій [31].

Тому що окрім зовнішніх загроз є іще й внутрішні: брак кваліфікованих кадрів, корупційний ризик, але водночас можна отримати перевагу в можливості швидко ухвалювати рішення і діяти оперативно. В умовах війни це має домінувати. Тому, коли введений воєнний стан в пріоритеті військових адміністрацій стає можливість швидко ухвалювати рішення та діяти максимально жорстко [44].

Важливе місце серед проблем залишається у площині забезпечення інформаційної безпеки, яким займається реалізація системи комплексного захисту інформації, котра є поєднанням у єдине ціле окремих елементів, механізмів, процесів, явищ, заходів, засобів і програм захисту інформації, взаємозв'язок яких сприяє реалізації мети, концептуального підходу до питань тимчасового функціонування і структурної побудови системи інформаційного забезпечення охорони й захисту [38, с. 36].

Введення режиму воєнного стану, що безсумнівно негативно

позначається на стані публічної безпеки та порядку. Оскільки потреба у безпеці є однією з базових потреб людини, то на наш погляд, співпраця обласної військової адміністрації з органами поліції та органами місцевого самоврядування – найкращий спосіб її забезпечити [45].

Наголосимо, що з метою забезпечення режиму секретності начальники обласних військових адміністрацій уповноважені самостійно визначати перелік відомостей, що становлять службову інформацію. Так, згідно з розпорядженням начальника Харківської обласної військової адміністрації «Про затвердження Переліку відомостей, що становлять службову інформацію» від 11.11.2022 р. № 253 визначено Перелік відповідних відомостей у стратегічних сферах суспільних відносин (економіки та промисловості, житлово-комунального Господарства, паливно-енергетичного комплексу, будівництва та архітектури, цивільного захисту, охорони здоров'я, освіти та науки, культури, спеціального зв'язку, технічного захисту інформації, охорони державної таємниці, оборонної та мобілізаційної роботи, міжнародної діяльності, земельних відносин, безпеки та охорони правопорядку, архівної справи, критичної інфраструктури, критичної інформаційної інфраструктури, кадрового забезпечення) [19].

Під час війни гостро стоїть необхідність надання «вільного доступу до правди» шляхом чіткого визначення та легального закріплення уніфікованих управлінських та правових стандартів інформування суспільства про діяльність військових адміністрацій і налагодження партнерської комунікаційної взаємодії з громадськістю. В умовах протидії поширенню російською пропагандою маніпулятивних напрямлень особливого значення набуває використання інформаційних ресурсів обласних військових адміністрацій, що містять правдиву перевірену інформацію. У зазначеному контексті корисною є ініціатива Харківської обласної військової адміністрації, яка у співпраці з Харківським національним університетом імені В.Н.Каразіна та громадською організацією «Харківський громадський форум» створила KharkivMediaHub з метою закріплення належних умов

праці з безперервної та безпечної роботи українських й іноземних журналістів щодо фіксації воєнних злочинів російських окупантів, інформування світової спільноти про руйнівні наслідки збройної агресії. У звільнених населених пунктах Харківської області, які тривалий час були позбавлені доступу до правдивої інформації, наразі розповсюджуються інформаційний бюлетень «Харківщина – це Україна» та газета «Слобідський край». До інформування населення щодо мінної небезпеки залучено підготовлені волонтерські групи [19].

В час воєнного стану та повоєнного відновлення в Україні особливої гостроти набула проблема забезпечення і підтримання законності, громадської безпеки і порядку обласними військовими адміністраціями.

Гострота зазначеної проблеми обумовлена, зокрема, тим, що на Захід України переїхала значна кількість переселенців з територій, де ведуться бойові дії. Тому військові адміністрації, волонтери та пересічні громадяни роблять усе можливе, щоб зменшити страждання людей, які тимчасово позбавлені власного помешкання, і найперше – поселяють тимчасово переміщених осіб у дитячі садочки, заклади освіти, відомчі гуртожитки, власні родини тощо.

Отже, вважаємо, що визначення основних проблем сприятиме для пошуку шляхів їх вирішення і подальшому розвитку та ефективності діяльності обласних військових адміністрацій. Необхідність відсічі повномасштабній збройній російській агресії проти України загострила багато існуючих раніше у цій сфері проблем. Тому, своєчасне інформування обласних військових адміністрацій для прийняття управлінських рішень, спрямованих на недопущення негативних наслідків або ж їх мінімізацію дозволить забезпечити публічну безпеку і порядок в умовах воєнного стану.

3.2 Підвищення ефективності роботи обласних військових адміністрацій

Місцеве самоврядування, в особі обласного рівня, під час війни продемонструвало не просто свою спроможність та дієздатність, а й зробило кроки згуртованості і показало свою ефективність в умовах агресивної стадії вторгнення Росії. Тому що у мирний час – це одна справа забезпечувати життєдіяльність громад області, а зовсім інша, під ракетними обстрілами або на межі окупації. Тож самоврядування на цьому рівні продемонструвало свої щонайбільш ефективні рішення [44].

За умов воєнного стану кожен працівник обласних військових адміністрацій задіяний у забезпеченні та підтримці публічної безпеки та порядку. Основним видом цієї діяльності є забезпечення відповідних збройних та правоохоронних органів потрібною для їх діяльності інформацією, кадрами й іншими необхідними ресурсами [34, с. 27].

Наприклад, до начальників обласних військових адміністрацій переходять і окремі повноваження з підтримання публічної безпеки та порядку.

Прикладом заходів з підтримання публічної безпеки та порядку є видання наказів начальників обласних військових адміністрацій щодо заборони продажу алкогольних та спиртовмісних товарів на території певних областей, введення у дію комендантської години на території області, наказів щодо збільшення патрулювання органами Національної поліції території їх обслуговування та введення у дію заборони проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів [35].

Такі заходи призвели до щонайменшого вчинення правопорушень: скорочення на 50% у перші місяці війни та на 30% у червні 2022 року [36].

Повноваження обласних військових адміністрацій щодо підтримання публічної безпеки та громадського порядку в умовах воєнного стану найчастіше були пов'язані з обмеженням прав і свобод громадян, але це,

зважаючи на ситуацію, яка склалась у країні, є вмотивованим та змістовним рішенням, яке підтримує загальну діяльність усіх органів державної влади, місцевого самоврядування щодо національного супротиву агресії [34, с. 28].

Задля покращення діяльності щодо підтримання публічної безпеки та громадського порядку можна рекомендувати заходи з попередження вчинення злочинів, а саме:

- активне впровадження систем дистанційного контролю, таких як відеоспостереження;
- збільшення кількості агітаційної роботи серед населення,
- проведення онлайн тренінгів з громадянами;
- поглиблене вивчення питань пов'язаних з підтриманням публічної безпеки та громадського порядку на територіях об'єднаних територіальних громад, районів, міст задля ширшого розуміння потреб мешканців населених пунктів.

Основним вектором діяльності обласних військових адміністрацій має залишатися матеріальне забезпечення переселенців. Адже превентивні заходи не забезпечують зростаючі потреби переселенців у житлі. Тому, завдяки гуманітарній допомозі дружніх країн та ініціативній діяльності системи місцевих органів, виникли модульні містечка, куди у відносно покращені побутові умови в першу чергу поселяють багатодітні родини, жінок з дітьми та літніх людей.

Після відкриття першого модульного містечка у Львові під час брифінгу 19.04.2022 р. прозвучала така інформація: «Держава та уряд працюють над розміщенням ВПО. Наш наступний фокус на реалізації модульних містечок в постраждалих регіонах – це Київська, Чернігівська, Сумська області. Загалом наша мета і можливість, яку ми погодили з нашими польськими партнерами, це розміщення у подібних об'єктах 5000 людей за наступний місяць. В таких містах, як Бородянка, Буча, Чернігів, а особливо його передмістя, яке дуже постраждало, Охтирка, Тростянець і багато інших» [40]). Тому, можемо сказати, що ця діяльність широко апробована, має

значний досвід і здійснюється успішно.

Другий вектор є відносно новим, але надзвичайно важливим та стосується виведення усіх фактично наявних переселенців з умовного замкнутого середовища модульних містечок за рахунок певних дій. Такими діями щодо мешканців модульних містечок мають бути:

- забезпечення усіх без виключення працездатних осіб фаховою діяльністю (у кращому випадку) чи звичайною суспільно корисною роботою, наприклад, виготовленням маскувальних сіток для ЗСУ, озеленення територій, впорядкування парків тощо (у крайньому випадку);

- залучення усіх дітей у дитячі садочки та до навчального процесу в закладах освіти;

- залучення усіх мешканців у спортивні товариства, релігійні громади, громадські організації тощо.

Зазначені заходи, на нашу думку, сприятимуть кращому забезпеченню громадського порядку і громадської безпеки.

Окрім фактичних заходів обмеження начальниками обласних військових адміністрацій вживаються заходи превентивної роботи щодо вчинення адміністративних, кримінальних правопорушень, заходи з національно-патріотичного виховання з використанням засобів масової інформації та мережі «Інтернет», таким чином у суспільстві вибудовується певна свідомість [37].

Діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері національно-патріотичного виховання [29, с. 47] спрямовується на:

- як найповнішого збереження закладів позашкільної освіти на всіх рівнях влади, недопущення їх реорганізації та ліквідації;

- спрямовання проведення заходів, на реалізацію патріотичного виховання в закладах системи освіти, культури, спорту;

- сприяння та підтримка волонтерських проєктів, іншої громадської діяльності та самоорганізації українських громадян, спрямованої на заохочення молоді до різних ініціатив на благо України;

- популяризації кращих здобутків національної культурної і духовної спадщини, героїчного минулого і сучасного українського народу, шляхом створення умов для підтримки професійної й самодіяльної творчості;

- активне залучення до патріотичного виховання дітей та молоді учасників бойових дій на Сході України, членів сімей Героїв Небесної Сотні, учасників антитерористичної операції, операції об'єднаних сил, учасників теперішньої визвольної війни України та їхніх сімей, військових капеланів, діячів сучасної культури, мистецтва, науки, спорту, які виявляють активну громадянську і патріотичну позицію;

- удосконалення процесу національно-патріотичного виховання в обмін досвідом з інституціями інших держав, завдяки міжнародній співпраці;

- об'єднання молоді задля підтримки єдності українського суспільства, у громадському русі щодо громадянського миру і злагоди та інше.

Для цього в Україні було затверджено Стратегію національно-патріотичного виховання, національний план дій щодо її реалізації, а після повномасштабного лютого вторгнення прийнято кілька законодавчих актів щодо спротиву агресії, зміцненню обороноздатності та єдності громадян проти ворога [30].

З реалізації Концепції національно-патріотичного виховання в системі освіти України до 2025 року створюються накази Департаментів освіти і науки обласних військових адміністрацій від 2022 р.

Для цього існує національно-патріотичне виховання дітей та молоді, як комплексна, системна і цілеспрямована діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, закладів освіти, сім'ї, громадських об'єднань та благодійних організацій, релігійних організацій та інших інститутів. Так формується у молодого покоління висока патріотична свідомість в Україні, сприяється становлення держави, як правової, демократичної та соціальної. Важливою метою такого виховання є формування ціннісного ставлення особистості до українського народу, Батьківщини, держави, нації [29, с. 44].

Адже, останні події російсько-української війни показали, як важливо,

враховуючи світовий досвід, зберігати свою національну ідентичність, усвідомлювати унікальність рідної мови – генетичного коду, що є містком між минулим і майбутнім, гарантом існування нації у вічності, бути патріотами своєї країни [29, с. 4].

Щоби досягти більших можливостей для збору розвідувальної інформації, зрадники влаштувались на роботу до обласної військової адміністрації або намагались працевлаштуватись під час війни. Тому, найважливішим є пріоритет національно-патріотичного виховання.

Співпраця військової адміністрації та органів місцевого самоврядування з громадянським суспільством [29, с. 48] здійснюється у:

- активній позиції щодо залучення до національно-патріотичного виховання громадських об'єднань та благодійних організацій, використання їхнього досвіду, потенціалу, методів роботи у вихованні патріотів України;
- організаційній та фінансовій підтримці на конкурсній основі програм, проєктів громадських організацій, спрямованих на національно-патріотичне виховання;
- активному залучанні сімей до процесу національно-патріотичного виховання, долучення батьківської громадськості до популяризації кращого досвіду національно-патріотичного виховання;
- проведенні різних заходів, які спрямовані на реалізацію патріотичного виховання в закладах системи освіти, культури, спорту;
- підтримці та сприянні волонтерським проєктам, іншій громадській діяльності та самоорганізації українських громадян, яка спрямована на заохочення молоді до благодійних соціальних, інтелектуальних та творчих ініціатив і проєктів для блага України;
- створенні умов для популяризації найкращих здобутків національної культурної і духовної спадщини, героїчного минулого і сучасного українського народу, підтримки професійної й самодіяльної творчості;
- залученні молоді до участі у збереженні і підтримці єдності українського суспільства, у громадському русі задля миру і злагоди;

- сприянні фізичній підготовці громадян, спрямованій на утвердження здорового способу життя з принципами патріотичного виховання;
- налагодженні співпраці з військовими формуваннями України, як мотивації щодо готовності до вибору військових професій;
- посиленні громадського контролю за діяльністю державних органів стосовно рішень щодо національно-патріотичного виховання.

Відомо, що особливо важливе місце в сучасному індустріальному електронному світі належить публічній інформаційній безпеці, яка потребує від нас професійного аналізу та розвитку критичного мислення [39].

Національні інтереси України в публічній інформаційній сфері полягають у дотриманні конституційних прав і свобод при отриманні інформації і користуванні нею, у розвитку сучасних телекомунікаційних технологій, захисті державних і приватних інформаційних ресурсів від несанкціонованого доступу. Національні інтереси України забезпечуються інститутами державної влади, в тому числі такими, як обласні військові адміністрації, і поділяються на [38, с. 36]:

- інтереси особистості, котрі полягають у реалізації конституційних прав і свобод, забезпеченні особистої безпеки, підвищенні якості та рівня життя, фізичному, духовному та інтелектуальному розвитку людини і громадянина;

- інтереси суспільства, які зводяться до подальшого формування суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, досягнення та підтримки суспільної згоди, духовного оновлення;

- інтереси держави, що полягають у непорушності конституційного ладу, суверенітету та територіальної цілісності України, політичної, економічної, соціальної стабільності, безумовному забезпеченні законності та підтримки правопорядку, розвитку рівномірного і взаємного партнерського міжнародного співробітництва.

Особлива роль у реалізації інформаційної безпеки належить правовому захисту, що визначається [38, с. 36]:

- підвищенням ролі інформації (інформаційних ресурсів) і засобів її опрацювання в єдиному інформаційному просторі;
- трансформацією традиційних для права соціально-економічних, політичних та інших норм і відносин, що склалися;
- розвитком і появою нових суспільних відносин, що відображають специфіку, особливості і правила взаємовідносин суб'єктів інформаційної сфери.

Отже, обласні військові адміністрації, які утворюються відповідно до законодавства України є ключовою складовою системи органів державної влади, а їх діяльність полягає у цілеспрямованому впливі на організацію діяльності на певній території в інтересах успішного й ефективного вирішення поставлених перед ними завдань. Органи військової адміністрації, будучи не лише виконавчими, але й розпорядницькими, наділені відповідно до принципу централізації керівництва правами встановлювати нові правила, видавати на основі законодавства та в межах певних повноважень обов'язкові для виконання підлеглими органами та посадовими особами акти управління, що якісно спрямовані на запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану [33, с. 37].

Наразі, рекомендується відновити практику проведення засідань обласної ради чи виконавчого комітету у відкритому форматі, комбінуючи його у разі необхідності із закритою частиною. На закриту частину засідання слід виносити виключно проекти рішень щодо обороноздатності окремого регіону, щодо бюджетних видатків на підтримку Збройних сил України, чи інші проекти рішень, розголошення інформації з яких, може загрожувати безпеці того, кого вона стосується, або загрожувати безпеці регіону.

Тож розуміючи необхідність відновлення та відбудови України, 21 квітня 2022 р. озвучено Указ №266/2022 [46], де передбачено утворення Національної ради з відновлення України після наслідків війни і сферу її відповідальності, що передбачає напрацювання пропозицій по гармонізації законодавства України, в тому числі конституційного із правом цивілізованої

мирної Європи. Україні потрібні рішучі кроки для подолання останніх перешкод та запровадження європейської політики гармонійного функціонування усієї ієрархії органів публічного управління.

Отже, сфера функціонування обласних військових адміністрацій буде ефективною лише тоді, якщо забезпечить участь громад, представників органів місцевого самоврядування та інших органів влади в забезпеченні безпеки, правопорядку, оскільки тільки спільна діяльність зможе надати позитивні результати їх діяльності у суспільстві та всій країні в цілому.

ВИСНОВКИ

У бакалаврській роботі наведено теоретичне узагальнення та вирішення наукового завдання, яке полягає у визначенні ефективності функціонування, адміністративно-правового статусу обласних військових адміністрацій, як вагомих суб'єктів публічного управління. За результатами дослідження сформульовано висновки, пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення зазначеної сфери.

1. Визначено сутність, завдання й особливості створення обласних військових адміністрацій. В умовах московської військової агресії супроти України постало завдання перебудови системи органів публічної влади на військові рейки, забезпечення їх належного функціонування в умовах війни. «Національний спротив», «рух опору», «територіальна оборона», «військова адміністрація» стали усталеними поняттями цього часу, які відображують сутність процесів перебудови системи публічної влади в умовах протистояння військовій агресії. Військові обласні адміністрації, які утворюються відповідно до ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» на територіях, на яких введено воєнний стан, є складовою частиною системи органів державної влади, а їх діяльність полягає у цілеспрямованому впливі на організацію діяльності на певній території в інтересах успішного й ефективного вирішення поставлених перед ними завдань. За своїм правовим статусом ці тимчасові органи є органами розпорядницькими та виконавчими.

2. Окреслено нормативно-правове регулювання обласних військових адміністрацій. У зв'язку з цим, Указом Президента України в Україні введено воєнний стан. Такий правовий режим передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, органам місцевого самоврядування у тому числі обласним військовим адміністраціям необхідних повноважень, 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 створення обласних військових адміністрацій.

3. Здійснено характеристику діяльності Хмельницької обласної військової адміністрації. Здійснено окремі заходи правового режиму воєнного стану, захист населення і територій від надзвичайних ситуацій, але залишається вирішення широкого спектру класичних «питань регіонального значення». Сьогодні, особлива увага приділяється організації обласних антикризових енергетичних штабів, розгортанню і забезпеченню роботи локальних мереж «пунктів незламності», відновлення об'єктів енергетичної інфраструктури та пошкодженої житлової інфраструктури, оперативне надання житлово-комунальних послуг, налагодження та облаштування захисних укриттів у закладах освіти, здійснення соціальних виплат та надання публічних/адміністративних послуг.

4. Оцінено реалізацію повноважень з питань безпеки та умов життєдіяльності місцевого населення. Відсутність уніфікованих алгоритмів вжиття публічно-владних заходів на стадії інституціоналізації військових адміністрацій. Управлінські рішення приймалися з урахування існуючих екзистенційних загроз та оперативної обстановки у зоні відповідальності. Розпорядчі документи обласних військових адміністрацій переважно присвячені вирішенню широкого спектру класичних «питань регіонального значення», запровадженню окремих заходів правового режиму воєнного стану, забезпеченню захисту населення і території.

5. Визначено проблеми функціонування обласних військових адміністрацій. Україна прискореними темпами рухається до об'єднання з Європейським Союзом. Отримана Україною Версальська декларація про прискорену процедуру отримання статусу кандидата на вступ в ЄС є одним із етапів на шляху до повноцінного членства. Критерії прийнятності,

встановлені договорами ЄС, прості та зазначені у ст. 49 Договору про Європейський Союз. Ці цінності включають свободу, демократію та верховенство права. Але, через війну недостатня прозорість і корупція, в Україні залишаються нестійким. Тому, наразі зберігається нагальна необхідність відновлення нормальної життєдіяльності територіальних громад на де-окупованих територіях. Також існує суспільний запит на підвищення транспарентності діяльності обласних військових адміністрацій. А також налагодження партнерської комунікаційної взаємодії з громадськістю та мас-медіа. Ці проблеми стосуються ідеї, згідно з якою кожен несе відповідальність перед законами країни, але також охоплює основи демократичного суспільства.

б. Надано рекомендації щодо підвищення ефективності роботи обласних військових адміністрацій. Визначення шляхів їх ефективності роботи має базуватися на залученні громадськості до оцінювання ефективності окремих правових норм для подальшого розвитку суспільних відносин, позбавлення від застарілих елементів правового регулювання, плідному та раціональному використанні досвіду демократичних держав, активному впровадженні новітніх інформаційних технологій та підвищенні прозорості процесів нормотворчості обласних військових адміністрацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>
2. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану: Закон України від 12.05.2022 р. № 2259-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>.
3. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лют. 2015 р. № 141-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/141-19>.
4. Марченко В. В. Військово-цивільна адміністрація, як суб'єкт публічного управління: кваліфікаційної роботи бакалавра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», Суми. 2022 р., 38 с.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
6. Залізнюк В. Хто важливіший: військова адміністрація чи місцева рада? Юридична Газета від 23 квітня 2022. URL: <https://yur-gazeta.com/dumkaeksperta/hto-vazhlivishiy-viyskova-administraciya-chi-misceva-rada.html>
7. Військова адміністрація. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D1%96%D0%B9%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D0%B2%D0%B0_%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F.
8. Кузьменко С. Г. Військові цивільні адміністрації: особливості створення та деякі проблеми функціонування в умовах воєнного стану: Забезпечення публічної безпеки і порядку в умовах воєнного стану: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Кропивницький, 1 липня 2022 року). Донецький державний університет

внутрішніх справ. Кропивницький, 2022. С. 209-2013.

9. 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. С. 68-71.

10. Тарасенко Т. М. Організаційно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану: можливості та обмеження / Т. М. Тарасенко // Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права. Випуск 4, 2022, С. 51-58. <https://chasopys-ppp.dp.ua/index.php/chasopys/article/view/261/228>.

11. Корнута, Л. М. (2022). Окремі питання провадження державної служби в умовах воєнного стану. Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права, 2, 64-69.

12. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

13. Щодо прийому на роботу до державних органів під час воєнного стану України: Роз'яснення від 01.03.2022 р. № 147 / Національне агентство України з питань державної служби. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN073363.html.

14. Офіційний сайт Національного агентства з питань державної служби. URL: <https://nads.gov.ua/news/derzhavna-sluzhba-v-umovah-vijni-dobirka-korisnoyi-informaciyi>.

15. Кодекс законів про пацію України від 10.12.1971 р. № 322-VIII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.

16. Козіна В. 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 / Рада Європи, 2022 р. URL:

https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/830/Metodychni_rekomendatsii_Viiyskovi_administratsii_realizatsiia-povnovazhen-2772-7349-2998.1.pdf.

17. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України № 68/2022 від 24.02.2022 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41405>.

18. Про введення воєнного стану в Україні: **Указ Президента України** від 24 лютого 2022 року. № 64 / 2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.

19. Проневич О. С. Правові засади оперативно-виконавчої діяльності начальників обласних військових адміністрацій в Україні / О. С. Проневич, Т. М. Проневич // Jurisprudence theoretical aspects of education development. Warsaw, 2023, P. 2015-223.

20. Про *військовий обов'язок і військову службу*: Закон України № 27 від 1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>.

21. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України № 44 від 1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>.

22. Хмельницька обласна військова адміністрація: Головний сайт. URL: https://www.adm-km.gov.ua/?page_id=110302.

23. Розпорядження голови Харківської обласної ВІЙСЬКОВОЇ адміністрації: офіційний сайт Харківської обласної військової адміністрації. - URL: <https://kharkvoda.gov.ua/dokumenti/rozporyadzhennya/>

24. Розпорядження начальника Сумської обласної військової адміністрації. Березень 2022 року. URL: <http://am.gov.ua/uk/oda/28502>.

25. Розпорядження начальника Миколаївської обласної державної адміністрації. URL: <https://www.mk.gov.ua/ua/oda/order>.

26. Про введення комендантської години па території Київської області: розпорядження голоси Київської обласної державної адміністрації від 24 лютого 2022 року, № 94. URL: <https://koda.gov.ua/wpcontent/uploads/2022/02/rozporyadzhennya-94.pdf>.

27. Про Внесення комендантської години на території Київської

області: розпорядження голови Київської обласної державної адміністрації від 10 березня 2022 року. URL: <https://koda.gov.ua/wp-content/uploads/2022/03/kotezid-10.03.pdf>.

28. Про організацію виконання рішення військової адміністрації розпорядження начальника Донецької обласної військової адміністрації від 21 квітня 2022 року, № 229/5-22. URL: <https://dn.gov.ua/npa/pro-organizariyovikonannyarishennya-vijskovogo-komanduvannya>.

29. Дослідження стану національно-патріотичного виховання молоді: методологія, результати, перспективи моніторингу (аналітичний звіт) / кол. авторів, упоряд. Т. Устименко. Полтава : ПАНУ, 2023. – 68 с

30. Про Стратегію національно-патріотичного виховання: Указ Президента України від 18.05.2019 № 286/2019 // Верховна Рада України. Офіційний сайт. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/286/2019#Text>.

31. Кириленко П. Мультимедійна платформа іномовлення в Україні: Укрінформ, 16 березня, 2023 р. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3681783-kirilenko-anonsuvav-rozgrad-pitanna-pro-mariupolsku-vijskovu-administraciju.html>.

32. Гречківський Є. Вертикаль влади в умовах воєнного стану. Які права у військової адміністрації? Огляд законодавства / Everlegal. 2022 р. URL: <https://everlegal.ua/vertykal-vlady-v-umovakh-voennogo-stanu-yaki-prava-u-viyskovoyi-administratsiyi>.

33. Дулгер В. В. Військові адміністрації як тимчасові державні органи з елементами військової організації управління у складі сектору безпеки й оборони України. Південноукраїнський правничий часопис. Вип. 4. Ч. 2. 2018. С. 33-37.

34. Онищенко Ю. Окремі аспекти повноважень начальників обласних військових адміністрацій щодо підтримання публічної безпеки та правопорядку в умовах воєнного стану / Ю. Онищенко // Забезпечення публічної безпеки і порядку в умовах воєнного стану: матеріали

Всеукраїнської науково-практичної конференції. Донецький державний університет внутрішніх справ. Кропивницький, 2022. С. 27-29.

35. Накази голови облдержадміністрації // Запорізька обласна державна адміністрація: веб-сайт. 18.06.2022. URL: <https://www.zoda.gov.ua/article/2604/nakazi-golovi-oblderzhadministratsiji.html>.

36. Голова Нацполіції сказав, як дозвіл продавати алкоголь вплинув на рівень злочинності // Главком: веб-сайт. 02.06.2022. URL: <https://glavcom.ua/news/golova-nacpoliciji-rozpoviv-yak-dozvil-prodavatialkogol-vplivuv-na-riven-zlochinnosti--850165.html>.

37. Розпорядження голови облдержадміністрації // Харківська обласна військова адміністрація: вебсайт. 30.05.2022. URL: <https://kharkivoda.gov.ua/dokumenti/rozporyadzhennya/3355/3400>.

38. Малій М. І. Правове забезпечення інформаційної безпеки / М. І. Малій // Забезпечення публічної безпеки і порядку в умовах воєнного стану: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. Донецький державний університет внутрішніх справ. Кропивницький, 2022. С. 35-38.

39. Критичне мислення та аналіз інформації: Давид Т. Мур; переклад з англ. Олександр Кучерак. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2022. 132 с.

40. Укрінформ. 19.04.2022. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-uarazom/3461594-za-misac-u-modulnih-misteckah-rozselat-5-tisac-vimusenih-pereselencivcernisov.html>.

41. Грицак М. П. Роль суспільства у підтриманні публічної безпеки і порядку в умовах воєнного стану в місцях компактного проживання біженців / М. П. Грицак // Забезпечення публічної безпеки і порядку в умовах воєнного стану: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції. Донецький державний університет внутрішніх справ. Кропивницький, 2022. С. 100-103.

42. Забожчук О. В. Адміністративно-правові засади взаємодії Національної поліції України з місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. – Дисертація на здобуття наукового

ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право у галузі знань 08 Право. – Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2022. 181 с.

43. Лукеряк Т. Хто керуватиме громадами на деокупованих територіях? Головні новини LB.UA: дорослий погляд на світ. Лабораторії законодавчих ініціатив. 2023 р. URL: https://lb.ua/blog/lzi/542100_hto_keruvatime_gromadami.html.

44. Безгін В. Як працюють органи місцевого самоврядування в умовах російської агресії: Українське радіо. 2022 р. URL: <http://www.nrcu.gov.ua/news.html?newsID=99820>.

45. Корнієнко М. В. Адміністративно-правові основи взаємодії територіальних підрозділів Національної поліції та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. Юридичний науковий журнал. 2022. № 1. С. 379-384.

46. Про питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни: Указ Президента України від 21.04.2021 р. № указ №266/2022 // Верховна Рада України. Офіційний сайт. Законодавство України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2662022-42225>.

47. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

48. Стратегія розвитку області на 2021-2027 рр. за 2019 р. URL: <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/04/strategiya-rozvytku-hmelnyczkoyi-oblasti-na-2021-2027-roky.pdf>.

49. Про продовження строку дії воєнного стану в Україні: указ Президента України №58/2023 від лютого 2023 р. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/582023-45757>.

50. Висновок Головного науково-експертного управління 25 січня 2021 р. на проект Закону України «Про територіальну оборону України» № 4504 від 16 грудня 2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70682.

51. Головне управління статистики у Хмельницькій області. URL: <http://www.km.ukrstat.gov.ua/ukr/index.htm>.

52. Міністерство фінансів України: головна. URL: <https://minfin.com.ua/>.

53. Інформація про виконання обласного бюджету за січень 2023 року. URL: https://www.adm-km.gov.ua/wp-content/uploads/2023/03/%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BB%D1%8E%D0%B4_%D0%B7%D0%B0_1_%D0%BC%D1%96%D1%81_2023_%D1%80.pdf.

54. Інформація про виконання обласного бюджету за січень 2022 року. URL: https://www.adm-km.gov.ua/wp-content/uploads/2022/02/%D1%96%D0%BD%D1%84_%D0%BD%D0%B0_%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82_%D0%B7%D0%B0_%D1%81%D1%96%D1%87%D0%B5%D0%BD%D1%8C_2022_%D1%80.pdf.

Виконав: студент 4 курсу за спеціальністю 281 Публічне управління та адміністрування денної форми навчання

_____ Даніїл ПОЛІЩУК

Науковий керівник:

старший викладач, кандидат економічних наук

_____ Петро СЕМ'ЯНЧУК

Робота допущена до захисту:

завідувач кафедри публічного управління та адміністрування, д.держ.упр., професор

_____ Едуард ЩЕПАНСЬКИЙ