

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.2.30>**В. В. Плекан**кандидат юридичних наук,  
прокурор Офісу Генерального прокурора

## **ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НА ТЕРИТОРІЯХ, ЯКІ РОЗТАШОВАНІ В РАЙОНАХ ПРОВЕДЕННЯ ВОЄННИХ (БОЙОВИХ) ДІЙ АБО ЯКІ ПЕРЕБУВАЮТЬ В ТИМЧАСОВІЙ ОКУПАЦІЇ, ОТОЧЕННІ (БЛОКУВАННІ)**

Стаття присвячена аналізу особливостей публічного адміністрування на територіях, які розташовані в районах проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні).

З'ясовано, що ключову роль у здійсненні публічного адміністрування на територіях, які розташовані в районах проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) відведено військово-цивільним адміністраціями як тимчасовим державним органам, на яких в першу чергу покладено забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації. Також досліджено правову природу військових-цивільних адміністрацій, їх підпорядкування та відповідність їх повноважень нормам Конституції України та інших законодавчих актів.

Звернуто увагу, що публічне адміністрування на вищевказаних територіях також здійснюється й іншими органами державної влади та виконавчої влади. Водночас, реалії сьогодення призвели до удосконалення методів публічного адміністрування у різноманітних секторах публічного адміністрування.

Встановлено, що відповідні суб'єкти орієнтуються на дистанційно-цифрові формати надання державних послуг. В той же час, існують проблеми з їх наданням, у випадку недоступності мобільного зв'язку чи мережі «Інтернет» в окремих окупованих територіях України.

Наведено приклади законодавчих змін, спрямованих на забезпечення ефективності публічного адміністрування в умовах війни, зокрема у сферах соціального забезпечення населення окупованих територій та внутрішньопереміщених осіб, діяльності підприємств, організації державної служби, здійснення правосуддя та виконання судових рішень. При цьому законодавцем приділяється постійна увага покращенню взаємодії у системі публічного адміністрування з метою забезпечити дотримання прав і свобод громадян, які страждають від незаконних дій агресора.

**Ключові слова:** публічне адміністрування, військово-цивільні адміністрації, тимчасово окупована територія, збройна агресія, органи державного управління.

**Постановка проблеми.** З початком збройної агресії Російської Федерації проти України перед органами публічної влади України постали нові виклики та завдання, пов'язані з реалізацією прав та свобод громадян, а управління країною в умовах війни вимагають нової якості та стійкості інституцій, своєчасного та ефективного ухвалення рішень. Порушення

системи публічного адміністрування на територіях, які розташовані в районах проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) стало пріоритетним викликом, який вимагає негайного адаптування до ситуації, щоб зберегти ефективність управління державою та дієздатність її органів, забезпечити дотримання

прав і свобод громадян, які страждають від незаконних дій агресора.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченню питань, що стосуються публічного адміністрування на окупованих територіях приділяли увагу такі науковці як Негуляєв І.М., Маслова Я.І., Сікорський О.П., Свіріна К.С. Шевченко В.Й. та багато інших.

Незважаючи на існування низки публікацій з цього питання, залишаються недостатньо дослідженими та потребують подальшої наукової розробки питання визначення особливостей публічного адміністрування на окремих територіях України в контексті збройної агресії Російської Федерації.

**Мета статті** – дослідити особливості публічного адміністрування на територіях, які розташовані в районах проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні).

**Виклад основного матеріалу.** Публічне адміністрування виступає одним із своєрідних засобів реалізації прав та охоронюваних законом інтересів громадян через послуги та функції, які надає їм держава та при цьому гарантує їх належне виконання та охорону на державному рівні та за своєю природою спрямоване на досягнення остаточної мети механізму державного управління- ефективну реалізацію прав, свобод та охоронюваних законом інтересів. В той же час, реалізація процесу публічного адміністрування відбувається за допомогою розроблення та втілення відповідних управлінських механізмів, що створюють умови для своєчасного та ефективного розв'язання наявних у цій сфері суперечностей. Публічне адміністрування є процесом досягнення національних цілей та інтересів шляхом діяльності суб'єктів публічної сфери, у тому числі законодавчих, виконавчих і судових органів та органів місцевого самоврядування. Але за сучасних умов виникла потреба у оперативному та мобільному прийнятті рішень вищими державними посадовцями та відповідній реакції законодавчого органу з метою пристосування моделі публічного управління до умов воєнного стану.

Законом України «Про правовий режим воєнного стану» на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, Президентові України згідно статті 4 вищезгаданого Закону надано право утворюватися тимчасові державні органи – військові-цивільні адміністрації [1].

Таким чином, ключовими суб'єктами публічного адміністрування на визначених територіях є військово-цивільні адміністрації.

Відповідно до частини 2 статті 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» військово-цивільні адміністрації - це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції [2].

Правова природа військово-цивільних адміністрацій характеризується певними особливостями, які впливають зі змісту профільного закону та характеру їх діяльності.

Так, особливістю реалізації їх повноважень в умовах воєнного стану є те, що вони, окрім повноважень, визначених компетенційними законами, мають здійс-

нювати і ті, що є необхідними для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів держави.

Окрім цього, як слушно зазначає В. Шевченко, особливість правосуб'єктності військово-цивільних адміністрацій полягає в тому, що це специфічний орган державної влади із перехресним підпорядкуванням Антитерористичному центру Служби Безпеки України, Президентові України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України [3, с. 214].

На думку Маслової Я.І. така субординація суттєво ускладнює процеси виконання завдань суб'єктом публічного адміністрування, але вона є об'єктивно необхідною [4].

В той же час не менш важливим є питання щодо конституційності створення таких тимчасових державних органів, оскільки повноваження (права та обов'язки) Президента України встановлюються виключно Конституцією України, на що прямо вказують положення пункту 31 частини 1 ст. 106 Основного Закону. На цю обставину в своїх рішеннях неодноразово звертав увагу і Конституційний Суд України. Наприклад, в пункті 2 рішення від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 Конституційний Суд зазначив, що «відповідно до Конституції України повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможливає прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки)» [5].

Іншою особливістю є те, що їх діяльність носить тимчасовий характер, тобто вони здійснюють свою діяльність до скасування воєнного стану і лише на відповідних територіях.

В процесі визначення вказаних територій за основу використовуються наступні критерії: території, що є тимчасово окупованими, території, що перебувають в оточенні (блокуванні) та території, на яких тривають активні бойові дії.

Визначення тимчасово окупованої Російською Федерацією території України (тимчасово окупована територія) надано в пункті 7 частини 1 статті 1<sup>1</sup> Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», згідно якого це

частини території України, в межах яких збройні формування Російської Федерації та окупаційна адміністрація Російської Федерації встановили та здійснюють фактичний контроль або в межах яких збройні формування Російської Федерації встановили та здійснюють загальний контроль з метою встановлення окупаційної адміністрації Російської Федерації [6].

Щодо територій, що перебувають в оточенні (блокуванні) та територій, на яких тривають активні бойові дії, на сьогоднішній день законодавчого визначення не має, водночас Мінреінтеграції наділено повноваженнями щодо формування їх переліку. Такий перелік формується щоденно та публікується на офіційному вебсайті.

Станом на 19.07.2022 до оновленого переліку територіальних громад, розташованих у районах проведення воєнних (бойових) дій, або які перебувають у тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) входить 9 областей [ 7 ].

Це територіальні громади Донецької (66), Харківської (51), Дніпропетровської (7), Луганської ( 37), Запорізької (54), Херсонської (49) та Миколаївської областей.

Разом з цим, окрім військово-цивільних адміністрацій, на вказані території поширюється діяльність й інших органів державної влади.

Основними об'єктами публічного адміністрування на вказаних територіях слід вважати, сектори публічного адміністрування, галузі промисловості, державні установи, організації і підприємства, підвідомчі органам виконавчої влади.

Враховуючи безпекову ситуацію на територіях, що зазнали впливу від повномасштабного вторгнення держави-агресора або перебувають в окупації, суб'єктами публічної адміністрації формуються відповідні методи публічного адміністрування відмінні від тих, що застосовуються в умовах мирного часу.

При цьому, для збереження цілісності системи публічного адміністрування, відповідні суб'єкти орієнтуються на дистанційні й цифрові формати надання державних послуг, в тому числі - і в окупованих громадах.

Так, Уряд ухвалив розроблене Мінсоцполітики рішення, яке забезпечує мож-

ливість поширити додаткові виплати від міжнародних організацій на мешканців територій, які окуповані, деокуповані або знаходяться в зоні активних бойових дій.

Ухвалене рішення передбачає, що додаткові грошові виплати міжнародними організаціями можуть також надаватись особам, які не мають і не мали статусу внутрішньо переміщених осіб, але проживають:

- 1) у деокупованих населених пунктах,
- 2) у населених пунктах, які знаходяться у зоні активних бойових дій або постійних обстрілів,
- 3) у населених пунктах, які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні).

Заявки на отримання таких грошових виплат мешканцям вказаних територій можна буде подати через інформаційну платформу «ЄДопомога» ([edoromoga.gov.ua](http://edoromoga.gov.ua)).

Також, постановою Кабінету Міністрів України від 16.04.2022 № 457 визначено оновлені умови підтримки окремих категорій населення, яке постраждало у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України.

Починаючи з травня 2022 року таку допомогу надають внутрішньо переміщеним особам, які перемістилися з території територіальних громад, що розташовані в районах проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні), а також внутрішньо переміщеним особам, у яких житло зруйноване або непридатне для проживання внаслідок пошкодження і які подали заявку на відшкодування відповідних втрат, зокрема через Єдиний державний вебпортал електронних послуг [8].

В той же час, оскільки більшість адміністративних послуг зорієнтовані на використання електронного сервісу державних послуг «ДІЯ» виникають проблеми щодо їх доступності на окупованих територіях, у зв'язку із блокуванням окупантами мереж мобільного зв'язку та «Інтернет» [9].

Окрім цього, з початком збройної агресії проти України з метою збереження функціональної діяльності державної служби на визначених територіях, законодавцем внесено окремі зміни щодо особливостей роботи державних службовців.

Так, державні службовці, які перебувають на території України, яка захоплена агресором під час збройної агресії проти України, або в межах районів воєнних (бойових) дій або блокуваних районів, за можливості, можуть продовжувати працювати у штатному режимі або виконувати посадові обов'язки за межами робочого приміщення, адміністративної будівлі (дистанційно).

Також задля підтримки та збереження сектору економіки Міністерством інфраструктури України спільно з Міністерством економіки України розроблено програму щодо релокації підприємств із зони бойових дій.

Зокрема, заявку може подати будь-яке підприємство та після обробки усіх запитів Міністерство економіки визначає черговість релокації компаній. Пріоритет мають стратегічні підприємства та компанії, які виробляють товари першої необхідності, а підприємства, які мають змогу самотужки перевезти своє обладнання, отримують допомогу з логістичних питань [10].

В частині заходів правового регулювання на окупованих територіях також розроблено систему, яка забезпечує обслуговування мешканців відповідними органами державної влади, що максимально наближені за територіальним принципом до зон бойових дій.

До прикладу, Міністерством юстиції в квітні цього року внесено зміни до Інструкції з організації примусового виконання рішень, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 02.04.2012 № 512/5.

Відповідно до цих змін, під час дії воєнного стану виконання рішень, місцем виконання яких згідно з частиною першою статті 24 Закону України «Про виконавче провадження» є територія, яка відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» є тимчасово окупованою територією України, або територія, включена до Переліку територіальних громад, які розташовані в районі проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні), затвердженого Міністерства інтеграції за погоджен-



ням з Міноборони на підставі пропозицій відповідних обласних, Київської міської військових адміністрацій (далі – Перелік), здійснюється органом державної виконавчої служби, компетенція якого поширюється на таку територію, за умови зміни ним місцезнаходження, яке не підпадає під Перелік, або органом державної виконавчої служби, визначеним Міністерством юстиції України за поданням/пропозиціями Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України.

Інформація про зміну місцезнаходження органів державної виконавчої служби або про визначення органу державної виконавчої служби, на який покладатиметься повноваження з примусового виконання рішень, місцем виконання яких є тимчасово окупована територія України або територія, включена до Переліку, публікується на вебсайті Міністерства юстиції України та вебсайтах міжрегіональних управлінь Міністерства юстиції України по мірі її оновлення [11].

Окрім цього, з метою забезпечення права на судовий захист на окупованих територіях в березні цього року законодавцем внесено зміни до Закону України «Про судоустрій та статус суддів», згідно яких справи, які перебувають у провадженні судів, розташованих на тимчасово окупованих територіях, розгляд яких не закінчено ухваленням судового рішення, передаються іншим судам відповідно до встановленої законом підсудності, з урахуванням положень частини сьомої статті 147 вказаного Закону протягом двадцяти робочих днів з дня встановлення такої підсудності або в інший розумний строк [12].

І надалі законодавцем ведеться робота щодо адаптації діючого законодавства до вимог воєнного часу та забезпечення належного публічного адміністрування на визначених територіях.

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, за результатами проведеного аналізу доходимо висновку, що публічне адміністрування на територіях, які розташовані в районах проведення воєнних (бойових) дій або які перебувають в тимчасовій окупації, оточенні (блокуванні) характеризується наступними особливостями.

Перш за все, ключову роль у здійсненні публічного адміністрування на вказаних територіях відведено військово-цивільним адміністраціями, діяльність яких носить тимчасовий характер та спрямована на забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення. Водночас, існують застереження щодо конституційної створення таких державних органів. Іншою особливістю є те, що компетенція суб'єктів публічного адміністрування поширюється лише на визначені території. Окрім цього, ще однією особливістю є те, що методи публічного адміністрування носять дистанційно-цифровий формат та перебувають у постійній динаміці в залежності від безпекової ситуації на цих територіях.

#### Список використаної літератури:

1. Про правовий режим воєнного стану від 12 травня 2015 року. Закон України. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
2. Про військово-цивільні адміністрації від 3 лютого 2015 року. Закон України. *Верховна рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>
3. Маслова Я.І. Військово-цивільні адміністрації як суб'єкт публічного адміністрування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 213–215.
4. Шевченко В.Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій. *Науковий вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 196 – 206.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про гарантії діяльності народного депутата України). *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-03#Text>
6. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України від 15 квітня 2014 року. Закон України. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2022-%D0%BF#Text>
7. Актуальний перелік територіальних громад, розташованих у районах проведення воєнних (бойових) дій, або які перебувають у тимчасовій окупації, оточенні (бло-

- куванні). Офіційний вебсайт Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/onovleno-aktualnyi-perelik-hromad-u-raionakh-boiovykh-dii-na-tot-ta-tykh-shcho-v-otochenni-21-7-22>
8. Про підтримку окремих категорій населення, яке постраждало у зв'язку з військовою агресією Російської Федерації проти України: постанова Кабінету Міністрів України від 16 квітня 2022 р. № 457. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/457-2022-%D0%BF#Text>
9. Блокада та контроль інтернету – що відбувається на тимчасово окупованих територіях. URL: <https://krymsos.com/blokada-ta-kontrol-internetu-shho-vidbuvaetsya-na-tymchasovo-okupovanyh-terytoriyah/>
10. Про особливості роботи акціонерного товариства “Укрпошта” в умовах воєнного стану: постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2022 р. № 305. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/305-2022-%D0%BF#Text>
11. Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства юстиції України: наказ Міністерства юстиції України від 09.06.2022 № 2297/5. LIGA 360. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/RE37957>
12. Про судоустрій та статус суддів від 2 грудня 2016 року. Закон України. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
- 

**Plekan V. The peculiarities of public administration in territories that are located in the area of military (combat) operations or that are under temporary occupation, encirclement (blockade)**

*The article is devoted to the analysis of the peculiarities of public administration in the territories located in the area of military (combat) operations or which are under temporary occupation, encirclement (blockade).*

*It has been found that the key role in the implementation of public administration in the territories located in the area of military (combat) actions or that are under temporary occupation, encirclement (blockade) is assigned by military-civilian administrations as temporary state bodies, in which in the first place tasked with ensuring the safety and normalization of the life of the population, law and order, participation in countering acts of armed aggression, acts of sabotage and acts of terrorism, preventing a humanitarian disaster in the area of repelling armed aggression of the Russian Federation. The legal nature of military-civilian administrations, their subordination and compliance of their powers with the norms of the Constitution of Ukraine and other legislative acts were also investigated.*

*Attention is drawn to the fact that public administration in the above-mentioned territories is also carried out by other bodies of state power and executive power. At the same time, the realities of today have led to the improvement of public administration methods in various sectors of public administration.*

*It has been established that the relevant subjects are oriented towards remote and digital formats of providing public services. At the same time, there are problems with their provision, because in the case of unavailability of mobile communications or the «Internet» network in certain occupied territories of Ukraine.*

*Examples of legislative changes aimed at ensuring the effectiveness of public administration in war conditions are given, in particular in the areas of social security for the population of the occupied territories and internally displaced persons, the activities of enterprises, the organization of public service, the administration of justice and the execution of court decisions. At the same time, the legislator pays constant attention to the improvement of interaction in the system of public administration in order to ensure the observance of the rights and freedoms of citizens who suffer from the illegal actions of the aggressor.*

**Key words:** *public administration, military-civilian administrations, temporarily occupied territory, armed aggression, state administration bodies.*