

УДК 342.9

*Людмила Євгенівна Кисіль,
старший науковий співробітник
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук
ORCID: 0000-0001-7986-0967*

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У ВОЄННИХ ТА ПОВОЄННИХ УМОВАХ

Постановка проблеми. Публічне управління у воєнних і повоєнних умовах є складним випробуванням «на міцність» для органів публічної адміністрації, потребує наукового підґрунтя і має бути ефективним задля наближення Перемоги та успішної повоєнної відбудови. Для вирішення цього завдання необхідно адекватно оцінити ті інституційні трансформації та їх правове забезпечення, які сьогодні відбуваються в Україні, а також окреслити коло тих змін, яких, на нашу думку, потребує організаційно-правове забезпечення управлінської діяльності органів публічної адміністрації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням організаційно-правового забезпечення управлінської діяльності органів публічної адміністрації присвячені праці багатьох вітчизняних учених-адміністративістів, зокрема В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Бевзенка, Т. Карабін, Т. Коломоєць, В. Колпакова та ін. Правовий режим воєнного стану як різновид надзвичайних правових режимів був предметом наукових досліджень О. Бандурки, А. Басова, Ю. Битяка, А. Комзюка, А. Славко, М. Тищенко, Х. Ярмакі та ін. Прикладні аспекти правового статусу військових адміністрацій порушувалися у роботах С. Мельника, О. Чепель та ін. Віддаючи належне означеним науковим розвідкам, слід визнати, що практика застосування відповідного законодавства актуалізує необхідність пошуку шляхів розв'язання проблем організаційно-правового забезпечення управлінської діяльності органів публічної адміністрації у воєнних та повоєнних умовах.

Мета статті. Метою цієї статті є аналіз окремих проблем організаційно-правового забезпечення управлінської діяльності органів публічної адміністрації у воєнних і повоєнних умовах і пошук можливих шляхів їх розв'язання на основі аналізу сучасних досягнень адміністративно-правової науки.

Основні результати дослідження. Запроваджений в Україні режим воєнного стану зумовив певні організаційні зміни механізму державного управління та відповідного правового забезпечення. Тому коло суб'єктів, уповноважених здійснювати управлінську діяльність у частині запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян у взаємодії з органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування, було розширене законодавцем шляхом включення до таких суб'єктів військових адміністрацій у розумінні статей 3, 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (далі – Закон) [1, 2].

Обсяг повноважень військових адміністрацій визначається залежно від підстав їх утворення. По-перше, всі військові адміністрації мають повноваження щодо запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану, визначених ст. 8 Закону, разом з військовим командуванням самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування. По-друге, районні та обласні військові адміністрації здійснюють на відповідних територіях повноваження місцевих державних адміністрацій. По-третє, районні та обласні військові адміністрації, утворені у зв'язку з нескликанням сесії відпо-

відно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки, також здійснюють додаткові повноваження, зокрема, щодо: здійснення управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, що перебувають в управлінні районних і обласних рад (крім вирішення питань відчуження, у тому числі шляхом приватизації, таких об'єктів); прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями; встановлення посиленої охорони важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення; прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів; заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності на відповідній території; встановлення у порядку та межах, визначених законодавством, тарифів на житлово-комунальні послуги та інші.

При цьому варто зауважити, що Закон не передбачає процедури набуття вже утвореними для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку районними, обласними військовими адміністраціями додаткових повноважень у разі нескликання сесій відповідних районних чи обласних рад у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки [3].

Практика застосування Закону в умовах війни виокремила чимало проблем у правовому регулюванні відносин військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування, намаганням вирішити які став проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану» № 8056, основними ідеями якого є такі: розмежовуються повноваження тих військових адміністрацій, які діють на території спільно з місцевим самоврядуванням в обмеженому режимі (до прийняття окремого рішення парламентом), а також тих військових адміністрацій, яким Верховна Рада за поданням Президента надала усю повноту влади на території (у випадку неспроможності органів місцевого самоврядування забезпечувати реалізацію заходів воєнного стану); більш якісно виписана норма, що начальником військової адміністрації населеного пункту може бути голова громади; розширено повноваження Президента щодо оперативного впровадження військової адміністрації у разі потреби; спрощуються бюрократичні процедури працевлаштування працівників військових адміністрацій населених пунктів, зокрема колишніх службовців в органах місцевого самоврядування; удосконалюються процедури взаємодії військових адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій як під час запровадження воєнного стану, так і в повоєнний період; пропонується вирішення проблемних питань, які виникали у місцевих радах у зв'язку з утворенням на території громади військової адміністрації; посадовцям органів місцевого самоврядування, які займають керівні посади, однак ради яких не функціонують, надається право знайти тимчасово іншу роботу [4].

Цей законопроект став предметом перших Конгресових слухань на платформі Конгресу місцевих та регіональних влад при Президентові України 16 травня 2023 року [5].

Ще однією проблемою організаційно-правового забезпечення управлінської діяльності органів публічної адміністрації є проблема адекватності інституційних змін тим викликам, які постають в умовах війни та повоєнних умовах. Зокрема, головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну промислову політику, державну військово-промислову політику, державну політику у сфері державного оборонного замовлення, у сфері оборонно-промислового комплексу, у літакобудівній галузі та забезпечує формування і реалізацію державної політики у сфері космічної діяльності, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, згідно з пунктом 1 відповідного Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів 7 вересня 2020 року № 819, є Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України (Мінстратегпром) [6].

Однак на сьогодні як у наукових джерелах, так і ЗМІ непоодинокими є висловлювання, що Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості «ще не запрацювало так, як планували – як міністерство оборонно-промислового комплексу, особливо під час війни. При цьому реалізація

функцій держави в означеній сфері здійснюється, поряд з міністерством, й іншими відомствами: закуповує для ОПК Міністерство оборони, замовником є ЗСУ, бюджет дає Мінфін, виробляють все самі підприємства оборонки. У цих процесах є чимало різноманітних проблем – бюрократичних, логістичних, фінансових тощо, які і має вирішувати Мінстратегпром... Іншими завданнями означеного міністерства могли б бути політичне представництво галузі – як державних компаній, так і приватних, чи безпосередній розвиток ОПК (інвестиційні проекти, планування розвитку галузі тощо)» [7].

Інші експерти стверджують, що саме під час війни міністерство мало б перебрати на себе найбільш кричущі потреби промисловості: від релокації підприємств до розгортання виробництва потрібної силам оборони номенклатури товарів, поєднуючи в собі інтереси різних галузей та навіть міністерств. «Наприклад, для проекту «Армія дронів», яким опікується Міністерство цифрової трансформації, Мінстратегпром міг би запропонувати існуючі лінії своїх підприємств чи створювати індустріальні парки на базі власних локацій на території України. Для Міністерства оборони та Агенції оборонних закупівель, Мінстратегпром мав би стати надійним джерелом для потенційних підрядників, здійснюючи перевірку компаній на ринку та шукаючи альтернативні варіанти підрядників, тим самим зменшуючи й корупційну складову. Зрештою, це безперервність технологічних процесів та адаптація ланцюгів постачання для виробництва критичних товарів.

При цьому прослідковується єдність думок, що Мінстратегпром має бути не промисловим гігантом, а ефективним міністерством, яке зможе гарантувати комплексний підхід за такими напрямками: «наращування технологічного виробництва в ОПК; контроль за безпекою ланцюгів постачання; розробка і впровадження «відкритої стратегічної автономності» України і її синхронізація з вимогами ЄС; формування якісної промислової політики, у тому числі через створення відповідних промислових зон; підготовка до відбудови промислового сектору, а також його адаптація до майбутніх викликів, на кшталт «зеленого переходу» в металургії та хімічній промисловості» [8].

Існують й інші думки – щодо необхідності створення, як альтернативи Мінстратегпрому, органу, який би забезпечив переведення економіки України на військові «рейки», чого досі не зроблено, на протигагу РФ, і в підсумку сприяв би найшвидшій перемозі та післявоєнній відбудові. Таким органом могла б стати Військово-промислова комісія на чолі з Верховним Головнокомандувачем, першим заступником у особі Головнокомандувача ЗСУ та заступником, який би опікувався усією економічною сферою, включаючи ВПК. Першочерговим завданням такої Комісії має стати затвердження і реалізація Державної стратегії розвитку ВПК, важливими складовими яких могли б стати державна ракетна програма та програма дронів.

Ще однією проблемою організаційно-правового забезпечення управлінської діяльності органів публічної адміністрації є приведення спеціального законодавства відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру» (надалі – ЗАП), що був прийнятий Верховною Радою України від 17 лютого 2022 року і набирає чинності 15 грудня 2023 року. Зазначений Закон покликаний наблизити Україну до європейських цінностей у сфері публічної адміністрації, принципів верховенства права та підзвітності державних інституцій. Усвідомлюючи усю багатогранність відносин, які покликаний регулювати рамковий ЗАП, законодавець у частині другій ст. 3 передбачив, що законами можуть бути встановлені особливості адміністративного провадження для окремих категорій адміністративних справ, але такі особливості повинні відповідати принципам адміністративної процедури, визначеним рамковим ЗАП.

Поза тим, на сьогодні на розгляд уряду надійшли три законопроекти про непоширення вимог ЗАП на: а) адміністрування податків, зборів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та інших платежів відповідно до законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на податкові органи; б) здійснення державного фінансового контролю; в) справи про надання дозволів і висновків на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання. Щодо цього варто зауважити, що, по-перше, основна мета ЗАП – у забезпеченні єдиної та стабільної системи адміністративно-правових відносин, що регулюють взаємодію органів влади з фізичними і юридичними особами. Тому виключення окремих сфер, традиційних для публічної адміністрації, може підривати цілісність та ефективність законодавства, а також ставити під сумнів його роль. При цьому, враховуючи частку податкових питань, з якими стикається український бізнес, якщо

виключити податки зі сфери дії ЗАП, то абсолютній більшості проблемних питань бізнесу цей Закон ніяк не зможе допомогти.

До прикладу, одним з питань, що викликає чимало нарікань від суб'єктів господарювання та має потенціал для суттєвого покращення, є механізм адміністративного оскарження у податковій сфері. Ще у 2019 році Рада бізнес-омбудсмена презентувала системний звіт «Адміністративне оскарження: поточний стан та рекомендації» [9], значна частина рекомендацій якого була присвячена прийняттю ЗАП і адресована Кабінету Міністрів України. У звіті, серед іншого, Рада відзначила, що податкова є яскравим прикладом сфери, у якій на той момент уже існував та працював доволі дієвий і регламентований механізм адміністративного оскарження визначеного кола питань (зокрема, податкових повідомлень-рішень, податкових вимог, зупинення реєстрації податкових накладних / розрахунків коригування тощо). Отже, Рада акцентувала увагу як на позитивних моментах існуючих там адміністративних процедур (наприклад, особливості набрання чинності адміністративними актами, які оскаржуються, реалізація адміністративного оскарження виключно в електронній формі, застосування принципу «мовчазної згоди» та ін.), які можна було б перейняти для рамкового законодавства, так і зупинилась на конкретних пропозиціях удосконалення адміністративних процедур у податковій сфері (унормування процедури оскарження дій і бездіяльності, забезпечення права участі особи в розгляді скарги, гармонізація способів обчислення строків тощо).

Відомо (за даними останніх річних звітів ДПС, а також звітів Офісу Ради бізнес-омбудсмена), що загалом відсоток задоволення скарг платників податків у порядку адміністративного оскарження є певною мірою високим. Так, у Звіті про виконання Плану роботи Державної податкової служби України на 2021 рік зазначається: «Протягом 2021 року надійшло 10 925 скарг (заяв) на 16 042 ППР (рішень, вимог). Розглянуто 10 439 скарг (заяв) на 15 752 ППР (рішень, вимог) на загальну суму 85 492,88 млн гривень, з них: залишено без змін 10 736 податкових повідомлень – рішень на 79 478,8 млн гривень; скасовано повністю 4 013 ППР (рішень, вимог) на 4 728,1 млн гривень; скасовано частково 1 003 ППР (рішень, вимог) на 1 285,98 млн гривень. За результатами розгляду скарг збільшено суму грошових зобов'язань на 11,29 млн гривень» [10].

Тобто фактично відмовлено у задоволенні 68% скарг. А у фінансовому вимірі – відмовлено при оскарженні 93% «донарахувань». Однією з об'єктивних причин такого стану є існуючий у податковій сфері механізм адміністративного оскарження, за яким скарги розглядаються власне працівниками податкових органів, діяльність яких, слід визнати, спрямована на наповнення державного бюджету ресурсами. За такого підходу важко забезпечити безсторонність та об'єктивність розгляду скарг. Натомість ЗАП дозволяє покращити цей механізм передусім за рахунок колегіального розгляду скарг і залучення до складу комісій з розгляду скарг представників інститутів громадянського суспільства (до 1/3 від складу). На нашу думку, використання підходів ЗАП, співпраця з бізнес-асоціаціями, науковцями, неурядовими експертами може суттєво підвищити об'єктивність і справедливість розгляду скарг, а відтак підвищити довіру до механізму адміністративного оскарження та власне до органів ДПС. Варто також оцінити в контексті приведення спеціального законодавства відповідно до ЗАП, чи можна збільшити строк для оскарження в адміністративному порядку – 10 робочих днів після отримання рішення контролюючого органу, що настають за днем отримання платником податків ППР за результатами камеральних, документальних позапланових або фактичних перевірок, поновлення перебігу строків проведення яких встановлено пп. 69.9 підрозділу 10 розділу XX «Перехідні положення» ПКУ? Адже такий строк видається надто коротким, щоб платнику податків підготувати скаргу, особливо порівняно з 30-денним строком у ЗАП.

По-друге, виведення податкових відносин з-під дії Закону може стати тривожним сигналом для інших сфер публічної адміністрації (таких, як митна, екологічна або містобудівна), які можуть також стати предметами наступних законодавчих змін, і, у перспективі, призвести до поетапного звуження сфери застосування ЗАП, послаблення його регуляторної ролі, спотворення мети його прийняття та підризу загальної системи адміністративно-правових відносин в Україні, що як результат вихолостить його значення та ефективність у боротьбі з бюрократією та корупцією. По-третє, ЗАП був частиною зобов'язань України перед міжнародними донорами, які поклалися на його універсальність і всебічність застосування до різних сфер публічної адміністрації. Зокрема, відповідно до Меморандуму про взаєморозуміння між Україною як позичальником та Європей-

ським Союзом як кредитором (Інструмент надання підтримки Україні на 2023 рік, макрофінансова допомога до 18 млрд євро) України взяла на себе зобов'язання узгодити законодавство з вимогами Закону. Тому виключення окремих широких сфер (таких, як податкова) може сприйнятися як невиконання зобов'язань перед міжнародним співтовариством, підірвати довіру до України як надійного партнера, мати негативний вплив на загальний перебіг процесу євроінтеграції.

Серед проблем організаційно-правового забезпечення управлінської діяльності органів публічної адміністрації необхідно відзначити й фактичну незавершеність адміністративно-територіальної реформи, що загрожує наростанням в Україні інституційних диспропорцій у взаємовідносинах між органами державної влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів. Візьмемо, до прикладу, так званий «Малехівський прецедент», коли в судовому порядку було фактично скасовано приєднання Малехівської громади до Львівської ОТГ, проте жодного інституційного механізму реалізації рішення суду на сьогодні не існує. «А що буде з територіально-адміністративним устроєм держави, що воює, після цього рішення Верховного Суду? Невже у Верховному Суді не подумали над тим, наскільки небезпечний прецедент вони зараз створюють у державі, яка зазнала агресії й у неї намагаються анексувати частину території? І взагалі, кому зараз так вигідно розхитувати адміністративно-територіальний устрій України саме на її заході – в області, яка стала гуманітарним хабом всієї України? Чи може хтось вирішив поставити свої політичні амбіції щодо перевиборів у Львові над цілісністю нашої держави в умовах воєнного стану?» [11].

У жовтні 2022 року той же Верховний Суд у ідентичній справі, але щодо міста Дубляни, прийняв повністю протилежне рішення – залишити Дубляни у складі Львівської об'єднаної територіальної громади. Постає питання: як можливо, коли у двох ідентичних справах Верховний Суд прийняв два кардинально відмінні рішення, коли одним із законодавчо визначених завдань цього найвищого в системі судустрою є забезпечення однакового застосування правових норм?

Більше того, наразі доволі поширеними є думки про доцільність згорання децентралізації та посилення владної вертикалі, причому не лише на період дії воєнного стану, а й у довгостроковій перспективі.

Не вирішене належним чином, як справедливо зазначають В. Борщевський, О. Василиця, Є. Матвеев, і питання розподілу управлінських функцій між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства щодо здійснення ними повноважень у сфері публічного управління. Ситуація ускладнюється через інституційні дисфункції, що блокують ефективність механізмів публічного управління в Україні. Передусім це стосується зловживань, пов'язаних з уникненням оподаткування, розподілом гуманітарної допомоги, земельних ресурсів, розкраданні бюджетних коштів шляхом привласнення, завищенні цін на продукти харчування для військових тощо [12].

Висновки. Підсумовуючи, варто визнати, що, з огляду на межі наукової статті, ми лише тезово окреслили окремі проблеми, які існують у контексті організаційно-правового забезпечення управлінської діяльності органів публічної адміністрації у воєнних і повоєнних умовах і потребують розв'язання: проблеми взаємодії військових і військово-цивільних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, розмежування їх компетенції; неспроможності Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості виконувати свою місію як міністерства оборонно-промислового комплексу, особливо під час війни; складність процесів узгодження спеціального законодавства з ЗАП, які супроводжуються намаганнями поетапно звузити сферу застосування ЗАП, послабити його регуляторну роль, спотворити мету його прийняття; фактична незавершеність адміністративно-територіальної реформи, що загрожує наростанням в Україні інституційних диспропорцій у взаємовідносинах між органами державної влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів; невирішеність питань розподілу управлінських функцій між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства щодо здійснення ними повноважень у сфері публічного управління. І ці проблеми не є вичерпними. Головне, як влучно вказує В. Пекар, вчасно дійти «до етапу усвідомлення, коли розуміння стану справ спонукає до рішень та дій. Щоб відсахнутися від прірви, треба спочатку в неї зазірнути» [14].

Список використаних джерел

1. Мельник С. М. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні в умовах режиму воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. Випуск 6. 2022. С. 100–104; Чепель О. Військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації України: що в них спільного та відмінного в умовах воєнного стану? *Інтернет-сайт Юридичного факультету Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича*. URL: <https://law.chnu.edu.ua/viiskovi-administratsii-ta-viiskovo-tsyvilni-administratsii/> (дата звернення: 01.05.2023)
2. Про правовий режим воєнного стану: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 08.05.2022)
3. Гречківський Є. Вертикаль влади в умовах воєнного стану. Які права у військової адміністрації? URL: <https://everlegal.ua/vertikal-vlady-v-umovakh-voennogo-stanu-yaki-prava-u-viiskovoyi-administratsiyi> (дата звернення: 10.05.2022)
4. Функціонування військових адміністрацій та місцевого самоврядування у період воєнного стану: законопроект поки не готовий до голосування у Парламенті. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16146> (дата звернення: 09.05.2023)
5. Діяльність ОМС та військових адміністрацій у період дії воєнного стану – на перших конгресових слуханнях обговорили законопроект № 5086. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16590> (дата звернення: 17.05.2023)
6. Положення про Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України, затверджене постановою Кабінету Міністрів 7 вересня 2020 року № 819. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.05.2023)
7. Ніша Мінстратегпрому: екзекютивач обов’язків міністра економіки Павло Кухта про завдання нового міністра Камишіна. URL: <http://www.nrcu.gov.ua/news.html?newsID=101029> (дата звернення: 10.05.2023)
8. Наталуха Д. Навіщо країні Мінстратегпром? 15 лютого 2023 року. URL: <https://blogspravda.com.ua/authors/nataluha/63ecsb663f49b/>(дата звернення:10.05.2023)
9. Системний звіт Ради бізнес-омбудсмена «Адміністративне оскарження: поточний звіт та рекомендації». URL: https://boi.org.ua/media/uploads/syem_aug2019/2_2019_sytem_ua.pdf (дата звернення:10.05.2023).
10. Звіт про виконання Плану роботи Державної податкової служби України на 2021 рік. С. 110. URL: <https://tax.gov.ua/diyalnist-/plani-ta-zviti-roboti-/print-396505.html> (дата звернення:02.05.2023)
11. Куйбіда С. Кому вигідно розхитувати адміністративно-територіальний устрій України? URL: https://zahid.net/komu_vigidno_rozhituvati_administrativno_teritorialniy_ustriy_ukrayini_n1552201 (дата звернення:12.05.2023)
12. Борщевський В. В., Василиця О. Б., Матвеев Є. Е. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. *Держава та регіони*. Серія: Публічне управління і адміністрування. 2022. № 2 (76). С. 30–35.
13. Пекар В. Виграти війну, програти мир. URL: <https://site.ua/valerii.pekar/vigrati-viinu-prograti-mir-inerciinii-scenarii-i0n112p>

References

1. Melnyk S. M. Administrativno-pravovyi status viiskovykh administratsii v Ukraini v umovakh rezhymu voiennoho stanu. *Dniprovskiyi naukoviyi chasopys publichnoho upravlinnia, psykholohii, prava*. Vypusk 6, 2022. S. 100–104; Chepel O. Viiskovi administratsii ta viiskovo-tsyvilni administratsii Ukrainy: shcho v nykh spilnoho ta vidminnoho v umovakh voiennoho stanu? *Internet-sait Yurydychnoho fakultetu Chernivetskoho natsionalnoho universytetu imeni Yuriiia Fedkovycha*. URL: <https://law.chnu.edu.ua/viiskovi-administratsii-ta-viiskovo-tsyvilni-administratsii/> (data zvernennia: 01.05.2023)
2. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu: Zakon Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (data zvernennia: 08.05.2022)
3. Hrechkyvskiyi Ye. Vertykal vlady v umovakh voiennoho stanu. Yaki prava u viiskovoi administratsii? URL: <https://everlegal.ua/vertikal-vlady-v-umovakh-voennogo-stanu-yaki-prava-u-viiskovoyi-administratsiyi> (data zvernennia: 10.05.2022)
4. Fukntsiionuvannia viiskovykh administratsii ta mistsevoho samovriaduvannia u period voiennoho stanu: zakonoproekt poky ne hotovy do holosuvannia u Parlamenti. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16146> (data zvernennia: 09.05.2023)
5. Diialnist OMS ta viiskovykh administratsii u period dii viiskovoho stanu – na pershykh konhresovykh slukhanniakh obhovoryly zakonoproekt № 5086. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/16590> (data zvernennia: 17.05.2023)

6. Polozhennia pro Ministerstvo z pytan stratehichnykh haluzei promyslovosti Ukrainy, zatverdzhene postanovoiu Kabinetu Ministriv 7 veresnia 2020 roku № 819. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-2020-%D0%BF#Text> (data zvernennia: 01.05.2023)
7. Nisha Minstratehpromu: eksvykonuvach oboviazkiv ministra ekonomiky Pavlo Kukhta pro zavdannia novoho ministra Kamyshina. URL: <http://www.nrcu.gov.ua/news.html?newsID=101029> (data zvernennia: 10.05.2023)
8. Natalukha D. Navishcho kraini Minstratehprom.? 15 liutoho 2023 roku. URL: [https://blogs.pravda.com.ua/authors/nataluha/63eccb663f49b/\(data zvernennia:10.05.2023\)](https://blogs.pravda.com.ua/authors/nataluha/63eccb663f49b/(data%20zvernennia:10.05.2023))
9. Systemnyi zvit Rady biznes-Ombudsmena «Administratyvne oskarzhennia: potochnyi zvit ta rekomendatsii. URL: https://boi.org.ua/media/uploads/syem_aug2019/2_2019_sytem_ua.pdf (data zvernennia: 10.05.2023).
10. Zvit pro vykonannia Planu roboty Derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy na 2021 rik. S. 110. URL: <https://tax.gov.ua/diyalnist-/plani-ta-zviti-roboti-/print-396505.html> (data zvernennia: 02.05.2023)
11. Kuibida S. Komu vyhidno rozkhytuvaty administratyvno-terytorialnyi ustrii Ukrainy? URL: https://zaxid.net/komu_vigidno_rozhituvaty_administrativno_terytorialnyi_ustrii_ukrayini_n1552201 (data zvernennia: 12.05.2023)
12. Borshchevskiy V. V., Vasylytsia O. B., Matveiev Ye. E. Publichne upravlinnia v umovakh voiennoho stanu: instytutsiyni transformatsii, stratehichne planuvannia ta mekhanizmy rozvytku. *Derzhava ta rehiony*. Seriya: Publichne upravlinnia i administruvannia. 2022. № 2 (76). S. 30–35.
13. Pekar V. Vyhraty viinu, prohraty myr. URL: <https://site.ua/valerii.pekar/vigrati-viinu-prograti-mir-inerciini-scenarii-i0n112p>

Кисіль Л. Є. Окремі аспекти організаційно-правового забезпечення управлінської діяльності органів публічної адміністрації у воєнних та повоєнних умовах

Здійснено аналіз окремих аспектів організаційно-правового забезпечення управлінської діяльності органів публічної адміністрації у воєнних і повоєнних умовах і запропоновано можливі шляхи їх розв'язання на основі аналізу сучасних досягнень адміністративно-правової науки. Акцентовано увагу на проблемі взаємодії військових і військово-цивільних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, розмежуванні їх компетенції по запровадженню та реалізації заходів правового режиму воєнного стану в контексті проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану» № 8056. Підтримується думка щодо необхідності створення органу, який би забезпечив переведення економіки України на військові «рейки» – Військово-промислової комісії на чолі з Верховним Головнокомандувачем, першим заступником в особі Головнокомандувача ЗСУ та заступником, який би опікувався усією економічною сферою, включаючи ВПК. Першочерговим завданням такої Комісії має стати затвердження і реалізація Державної стратегії розвитку ВПК, важливими складовими яких могли б стати державна ракетна програма та програма дронів.

Аналізуються законопроекти, спрямовані на розширення винятків зі сфери дії Закону України «Про адміністративну процедуру». Обґрунтовується думка, що намагання виключити зі сфери дії Закону України «про адміністративну процедуру» окремі сфери, традиційні для публічної адміністрації – адміністрування податків, зборів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та інших платежів відповідно до законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на податкові органи; здійснення державного фінансового контролю; справ про надання дозволів і висновків на узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання – може підривати цілісність та ефективність адміністративно-процедурного законодавства, а також поставити під сумнів його роль у регулюванні відносин між органами публічної адміністрації і фізичними та юридичними особами.

Акцентується увага на фактичній незавершеності адміністративно-територіальної реформи, що загрожує наростанням в Україні інституційних диспропорцій у взаємовідносинах між органами державної влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів; невирішеності питань розподілу управлінських функцій між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства щодо здійснення ними повноважень у сфері публічного управління в умовах війни.

Ключові слова: органи публічної адміністрації, організаційно-правове забезпечення, управлінська діяльність, правовий режим воєнного стану.

Kysil L. E. Separate aspects of organizational and legal support of management activities of public administration bodies in war and post-war conditions

An analysis of certain aspects of the organizational and legal provision of management activities of public administration bodies in war and post-war conditions was carried out, and possible ways of their solution were proposed based on the analysis of modern achievements of administrative and legal science. Attention is focused on the problem of the interaction of military and military-civilian administrations, local self-government bodies,

the delimitation of their competence for the introduction and implementation of measures of the legal regime of martial law in the context of the draft Law of Ukraine «On Amendments to Certain Laws of Ukraine on Improving the Powers of Local Self-Government Bodies and Their Officials persons during the period of martial law» No. 8056. The opinion is supported regarding the need to create a body that would ensure the transfer of Ukraine's economy to military «rails» – the Military-Industrial Commission headed by the Supreme Commander, the first deputy in the person of the Commander-in-Chief of the Armed Forces and a deputy who would take care of the entire economic sphere, including the military industry. The primary task of such a Commission should be the approval and implementation of the State Strategy for the Development of the Military Industry, of which the state missile program and the drone program could become important components.

Draft laws aimed at expanding exceptions from the scope of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» are analyzed. The opinion is substantiated that efforts to exclude from the scope of the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» certain spheres traditional for public administration – the administration of taxes, fees and other payments in accordance with the legislation, the control of compliance with which is entrusted to tax authorities; implementation of state financial control; cases on the granting of permits and conclusions on concerted actions, the concentration of business entities – can undermine the integrity and effectiveness of administrative-procedural legislation, as well as call into question its role in regulating relations between public administration bodies and natural and legal entities.

Attention is focused on the actual incompleteness of the administrative-territorial reform, which threatens the growth of institutional disproportions in the relationship between state authorities and local self-government bodies of different levels in Ukraine; unresolved issues of the distribution of management functions between state authorities, local self-government bodies and civil society institutions regarding their exercise of powers in the field of public administration in wartime conditions.

Key words: public administration bodies, organizational and legal support, management activity, legal regime of martial law.

DOI: 10.33663/2524-017X-2023-14-227-234