

Розділ 5
**ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА
ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА**

<http://doi.org/10.26565/1727-6667-2024-2-22>
УДК 342.95:351.7

Белова Людмила Олександрівна,
доктор соціологічних наук, професор, заслужений працівник освіти України, директор Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління» Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна, майдан Свободи, 4, м. Харків, 61022, Україна
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1679-5146>
e-mail: belova.renessans@gmail.com

Гончаренко Ганна Анатоліївна,
доктор юридичних наук, доцент, професор спеціальної кафедри № 1 Центру захисту національної державності, Навчально-науковий інститут державної безпеки Національної академії Служби безпеки України, 03022, Україна, м. Київ, вул. Михайла Максимовича, 22
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2483-8097>
e-mail: anna_sovetnik@ukr.net

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО
СТАНУ І НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ:
ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ**

Анотація. Основна ідея статті – критично дослідити правове регулювання повноважень органів публічної влади під час дії воєнного стану в Україні, а далі – проаналізувати прогалини та колізії чинного законодавства, запропонувати шляхи його вдосконалення для забезпечення балансу між ефективністю управління та правами людини. На основі комплексного аналізу нормативно-правової бази та порівняльного дослідження міжнародного досвіду виявлено ключові недоліки чинного законодавства, зокрема: надмірну концентрацію повноважень на центральному рівні, недостатню координацію між військовими та цивільними адміністраціями, обмежені механізми демократичного контролю та деякі інші. Особливу увагу приділено аналізу розподілу повноважень між військово-цивільними адміністраціями та органами місцевого самоврядування, проблемам забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб та мешканців деокупованих територій. Досліджено досвід країн ЄС та НАТО щодо організації публічного управління в кризо-

© Белова Л. О., Гончаренко Г. А. 2024



This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0.

вих умовах, зокрема практики Франції, Німеччини та країн Балтії. На основі проведеного дослідження запропоновано конкретні напрями вдосконалення правового регулювання, спрямовані на забезпечення балансу між оперативністю управлінських рішень та збереженням демократичних принципів і механізмів. Розроблено практичні рекомендації щодо деталізації повноважень органів влади різних рівнів, впровадження ефективних механізмів координації та контролю, посилення прозорості використання публічних ресурсів та захисту прав громадян в умовах правового режиму воєнного стану.

Ключові слова: публічне управління, умови надзвичайних ситуацій, воєнний стан, військово-цивільні адміністрації, правове регулювання, демократичний контроль, права людини, національна безпека, деокуповані території.

Як цитувати: Белова Л. О., Гончаренко Г. А. Адміністративно-правові засади публічного управління в умовах воєнного стану і надзвичайних ситуацій: виклики та перспективи реформування. *Теорія та практика державного управління*. 2024. Вип. 2 (79). С. 421–441. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2024-2-22>

Актуальність дослідження на задану тему набуває особливої ваги в контексті сучасних викликів, що постають перед Україною. За останні три роки країна стикнулася з безпрецедентним соціальним напруженням через збройну агресію, яка спричинила загибель понад 10 тисяч мирних людей і змусила більше 7 мільйонів громадян покинути свої домівки. Ці гострі соціально-економічні виклики створюють додатковий тиск на систему публічного управління, яка повинна забезпечити не лише оборону держави, а й захист прав і свобод громадян. Сучасне законодавство України щодо регулювання повноважень органів публічної влади в умовах надзвичайного стану та в умовах правового режиму воєнного стану охоплює численні нормативно-правові акти, яких за останні два роки було ухвалено понад 160, що свідчить про масштабність реагування держави. Проте незважаючи на це, існують суттєві прогалини та колізії у правовій базі, які негативно впливають на ефективність управління та обмежують реалізацію конституційних гарантій прав людини. Такий стан речей вимагає перегляду існуючих норм, адже в демократичних країнах, як-от Німеччина та Швеція, ефективне правове регулювання публічного управління забезпечує високий рівень довіри населення та гарантує збалансоване поєднання оперативності заходів із захистом прав громадян навіть у кризових ситуаціях. Отже, у контексті сучасної геополітичної нестабільності, коли Україна переживає тривалий воєнний стан, особливо актуальним є розроблення рекомендацій щодо оптимізації адміністративно-правового регулювання повноважень органів публічної влади, що дозволить забезпечити ефективне управління та мінімізувати ризики порушення прав людини.

Продовжуючи цей логічний трек, постановка дослідницької проблеми вказує на необхідність глибокого аналізу чинного законодавства України, яке регулює повноваження органів публічної влади в умовах надзвичайного стану, із визначенням основних принципів, меж застосування та специфіки функціонування таких повноважень. Найявність численних нормативно-правових актів,

ухвалених з метою оперативного реагування на військові загрози, не завжди супроводжується системною методологічною узгодженістю, що створює ризик виникнення колізій і суперечностей, які негативно впливають на ефективність публічного управління. Так, за результатами опитувань, проведених серед представників місцевих органів влади у 2023 році, понад 65% респондентів зазначили, що нестача чіткості у визначенні меж повноважень стає перешкодою для ефективного прийняття рішень. Крім того, аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що в демократичних країнах нормативно-правова база розроблена з урахуванням гарантій захисту прав людини, що є незамінним фактором стабільності управлінської системи в умовах надзвичайних ситуацій.

Отже, дослідницька проблема полягає у визначенні, яким чином можна вдосконалити законодавство України для забезпечення оптимального балансу між розширенням повноважень органів публічної влади в умовах правового режиму воєнного стану та збереженням конституційних гарантій прав людини. Це включає детальний аналіз нормативно-правової бази, ідентифікацію прогалин і розбіжностей, а також розробку практичних рекомендацій, які можуть бути впроваджені з урахуванням сучасних світових тенденцій і зарубіжного досвіду, враховуючи конституційно визначений шлях України до набуття членства в ЄС.

Огляд сучасних досліджень. У сучасних умовах глобальних викликів, зокрема у зв'язку із збройною агресією РФ проти України, питання адміністративно-правового регулювання публічного управління набуває безпрецедентної актуальності. Україна, яка за останні два роки ухвалила понад 150 нових нормативно-правових актів для оперативного реагування на надзвичайні ситуації та в умовах дії правового режиму воєнного стану, демонструє унікальний досвід реформування державного управління перебуваючи в умовах воєнного стану. За даними Світового банку [15], країна змогла досягти темпів реформування, що перевищують середньосвітові показники на 20–25 %, що свідчить про високий рівень мобілізації та прагнення до модернізації. Проте, поряд із численними позитивними кроками, існують значні прогалини та колізії у правовій базі, що обмежують ефективність управлінських заходів і створюють ризики порушення конституційних прав громадян. У цьому контексті сучасна література від авторитетних міжнародних організацій, таких як ОБСЄ [13], ОЕСР [12] та Європейська комісія і Європарламент [6; 9; 14], пропонує різні підходи до вирішення цих проблем, що створює цікаву конкуренцію ідей у порівняльному аналізі досвіду України та західних демократичних держав.

Конкуренція ідей у літературі свідчить про розбіжність підходів до формування правового регулювання в умовах надзвичайного стану. Західні дослідники, спираючись на досвід країн з високорозвиненими системами публічного управління, наголошують на необхідності інтегрованості та системності законодавства, яке не лише забезпечує оперативне реагування, але й гарантує незмінність основних прав людини. Наприклад, дослідження ОЕСР [12], демонструє, що країни Європи успішно узгоджують адміністративні повноваження із гарантіями прав громадян, що сприяє високому рівню довіри до державних інститутів. У протиположності цьому, українські вчені відзначають, що хоча інтенсивність реформ у сфері

публічного управління в Україні є надзвичайно високою, існує фрагментація законодавчої бази та недосконалість механізмів її застосування, що призводить до численних колізій між нормативними актами. За результатами опитувань, проведених у 2023 році серед представників місцевих органів влади, близько 68 % респондентів відзначили необхідність перегляду правових механізмів для забезпечення більшої ефективності та узгодженості дій у кризових ситуаціях.

Сучасні дослідження також підкреслюють важливість поєднання досвіду західних країн із специфікою українського контексту. Аналіз звітів Світового банку (2022) та Європейської комісії (2024 [7]) свідчить про те, що країни Західної Європи використовують цілісні та системні підходи до регулювання публічного управління під час криз, що дозволяє їм ефективно протидіяти наслідкам надзвичайних ситуацій. Україна, з іншого боку, демонструє високий рівень енергії та рішучості в адаптації своїх правових норм до умов воєнного стану, проте стикається з проблемами узгодженості нормативної бази. Ці суперечності створюють можливості для розробки інноваційних рішень, які б дозволили узагальнити позитивний досвід країн ЄС із специфікою українських викликів. Деякі дослідники вказують, що саме конкурентність ідей у міжнародній літературі сприяє постійному вдосконаленню правового регулювання, адже запровадження новітніх підходів у державне управління є результатом конструктивного діалогу між традиційними моделями та сучасними інноваціями.

Враховуючи зазначене, український досвід у сфері адміністративно-правового регулювання в умовах правового режиму воєнного стану є не лише важливим, але й унікальним на фоні інших демократичних країн, Україна демонструє високий рівень мобілізації ресурсів для забезпечення національної безпеки, що відображається в швидкому впровадженні нових нормативно-правових актів та оперативних заходів. Проте, незважаючи на ці позитивні результати, існує нагальна потреба в узгодженні та систематизації законодавства, щоб забезпечити баланс між розширенням повноважень органів публічної влади та захистом конституційних прав громадян. Отже, огляд сучасних досліджень свідчить, що питання адміністративно-правового регулювання в умовах воєнного стану є актуальним та багатограним, а конкуренція ідей у наукових працях відображає як високий рівень мобілізації та інноваційності в українській системі публічного управління, так і недоліки, пов'язані з фрагментацією нормативної бази.

Метою статті є розробити сучасні рекомендації щодо адміністративно-правового регулювання повноважень органів публічної влади у період тривалої дії воєнного стану в Україні. Поставлена мета зумовила виконання **трьох задач**:

– провести детальний аналіз чинного законодавства, яке регулює повноваження органів публічної влади в умовах надзвичайного стану та в умовах правового режиму воєнного стану, зокрема визначити основні принципи, межі повноважень і особливості їх застосування;

– ідентифікувати прогалини, розбіжності та колізії у правовій базі, що можуть негативно впливати на ефективність управління і водночас обмежувати реалізацію прав громадян, з акцентом на взаємодію адміністративних повноважень і гарантій прав людини;

– запропонувати шляхи вдосконалення чинного законодавства, спрямовані на оптимізацію правового регулювання повноважень органів публічної влади у надзвичайних умовах, забезпечення більшої ефективності управлінських заходів при збереженні балансу між державними повноваженнями та захистом прав людини.

Використана методологія. Дане дослідження ґрунтується на комплексному застосуванні загальнонаукових та спеціальних правових методів, що дозволяють здійснити глибокий теоретичний аналіз правового регулювання повноважень органів публічної влади в умовах надзвичайного стану та в умовах правового режиму воєнного стану. Ключовим методом є компаративний аналіз, який використовується для порівняння законодавчих підходів різних країн до управління в умовах надзвичайних ситуацій. Цей метод дає змогу виявити спільні тенденції, а також відмінності в правовій практиці і запозичити ефективні моделі, що можуть бути адаптовані до українських реалій. Одночасно активно застосовується елементи системного аналізу, що дозволяє розглядати чинні правові норми та правила як частину єдиного контексту, з'ясувати їх взаємозв'язок і вплив на управління в умовах воєнного стану.

Для виявлення ролі окремих інститутів та їх функцій у загальній системі публічного управління використовується структурно-функціональний аналіз, а діалектичний метод дає можливість оцінити правові явища в динаміці, враховуючи еволюцію політичних і соціальних процесів. У ході роботи також застосовуються спеціальні правові методи. Зокрема, формально-юридичний метод досліджує зміст правових норм, що регулюють діяльність органів публічної влади в умовах надзвичайних ситуацій та в умовах правового режиму воєнного стану. Порівняльно-правовий метод дозволяє порівняти положення національного законодавства з нормами інших країн та виявити можливі прогалини або суперечності. Для обґрунтування можливих шляхів реформування, а також для прогнозування наслідків змін для державної влади і прав людини використовується метод правового моделювання та прогнозування. Завдяки такому комплексному підходу забезпечується об'єктивний і ґрунтовний аналіз, який сприяє детальному вивченню проблематики та формуванню рекомендацій щодо удосконалення існуючих правових норм.

Виклад основного матеріалу розпочнемо зі стислого огляду конституційних засад та законодавчого регулювання повноважень органів публічної влади у сфері оборони і безпеки. Відправною точкою аналізу адміністративно-правового статусу публічної адміністрації в умовах правового режиму воєнного стану є положення Основного Закону України. Конституція декларує, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави (ст. 17). При цьому підкреслюється, що оборона країни, захист її суверенітету покладаються на Збройні Сили України, а забезпечення державної безпеки і захист державного кордону: на відповідні військові формування та правоохоронні органи. Принципово важливо, що навіть в умовах війни Конституція зобов'язує органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Основним та іншими законами

(ст. 6, 19). Встановлення надзвичайного чи воєнного стану автоматично не скасовує конституційний принцип верховенства права, принаймні в тих елементах, які складають його «непорушне ядро»: законність, правова визначеність, заборона державного свавілля, ефективний доступ до правосуддя тощо. Відповідно до Конституції, рішення про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях ухвалює Президент і затверджує Верховна Рада (п. 31 ст. 85, п. 20 ст. 106), і у такому рішенні має бути обов'язково зазначено, які конкретно конституційні права і свободи людини і громадянина будуть обмежені та на який строк (ст. 64). Продовження дії передбачених обмежень з можливістю їх пом'якшення або скасування здійснюється в такому ж порядку. На розвиток конституційних норм Верховна Рада ухвалила базові закони «Про правовий режим воєнного стану» (2015) та «Про правовий режим надзвичайного стану» (2000). Саме ці акти є стрижнем поточного адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів публічного управління в екстраординарних умовах. Вони детально визначають зміст режимів воєнного і надзвичайного стану, підстави і порядок їх введення та скасування, систему і компетенцію уповноважених органів, особливості управління територіями тощо.

Окрім того, важливі норми щодо повноважень публічної адміністрації у досліджуваній сфері містять Закони України «Про оборону України» (1991), «Про Збройні Сили України» (1991), «Про Раду національної безпеки і оборони України» (1998), «Про боротьбу з тероризмом» (2003), «Про військово-цивільні адміністрації» (2015) та низка інших актів. Їх доповнюють численні підзаконні акти Президента, Кабінету Міністрів, РНБО, міністерств та відомств, органів місцевого самоврядування.

Щодо розподілу повноважень між суб'єктами публічного управління та проблеми його збалансування, зазначимо, що комплексний аналіз наведених правових джерел дає змогу виокремити кілька рівнів суб'єктів публічного управління, задіяних в реалізації заходів правових режимів воєнного і надзвичайного стану. На загальнодержавному рівні провідну роль відіграють Президент як Верховний Головнокомандувач, РНБО, Кабінет Міністрів, низка міністерств (оборони, внутрішніх справ, з питань стратегічних галузей промисловості тощо), військово-командування, керівники правоохоронних органів, СБУ. На регіональному та місцевому рівнях ключовими суб'єктами є обласні та районні військово-цивільні адміністрації, утворені Президентом, а також органи місцевого самоврядування. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» суттєво обмежує повноваження місцевих рад, зокрема щодо управління комунальною власністю, встановлення місцевих податків і зборів, вирішення земельних питань тощо. Натомість військово-цивільні адміністрації як тимчасові державні органи наділяються широкими управлінськими та контрольними функціями.

Ретроспективний аналіз функціонування такої вертикалі влади в умовах війни висвітлює низку проблемних моментів, які потребують наукового осмислення та практичного коригування.

По-перше, має місце суттєва концентрація повноважень на центральному рівні, насамперед у Президента. Глава держави, оголошуючи те чи інше рішен-

ня РНБО, фактично діє паралельно з законодавчою владою, адже його укази стають обов'язковими на всій території країни. Верховна Рада при цьому обмежується їх формальним затвердженням. Відтак може виникнути небезпечний дисбаланс у системі стримувань і противаг.

По-друге, непоодинокими є випадки дублювання компетенції та конкуренції між різними елементами адміністративного апарату. Це особливо характерно для взаємовідносин військово-цивільних адміністрацій і місцевих рад та їх виконавчих органів. Створена система паралельних вертикалей влади без чіткого розподілу повноважень породжує конфлікти та перешкоджає ефективному управлінню, про що свідчать соціологічні опитування представників відповідних структур.

По-третє, виникають закономірні питання, якщо ми розглядаємо місцеве самоврядування, щодо демократичної легітимності тимчасових адміністрацій, які не обираються громадянами, а фактично призначаються Президентом. Надмірна мілітаризація управління несе серйозні ризики для розвитку місцевого самоврядування як ключового інституту громадянського суспільства. Водночас значна концентрація повноважень без достатніх запобіжників об'єктивно підвищує корупційні ризики.

По-четверте, навіть в екстраординарних умовах держава не має права обмежувати доступ громадян і територіальних громад до правосуддя, у тому числі в спорах з публічною адміністрацією. Проте аналіз судової практики періоду дії воєнного стану свідчить про численні процесуальні та матеріальні перешкоди на цьому шляху, починаючи з особливого режиму роботи судів і закінчуючи фактичним унеможливленням виконання судових рішень проти суб'єктів владних повноважень.

Далі, важливою передумовою належного функціонування системи публічної адміністрації в кризових умовах є її достатнє ресурсне забезпечення. Додаткові видатки, пов'язані з діями військового характеру (мобілізація, територіальна оборона, відновлення інфраструктури, підтримка постраждалих громадян і бізнесу) лягають непомірним тягарем на державний і місцеві бюджети. Відтак без залучення зовнішньої допомоги та кредитних коштів обійтися практично неможливо. За таких обставин на порядок денний виходить питання прозорості бюджетного процесу та цільового й ефективного використання коштів платників податків. Тривожні результати дають дослідження динаміки публічних закупівель в умовах воєнного стану, які констатують різкий сплеск незаконних та непрозорих операцій. Потенційно корупціогенним слід визнати і механізм формування місцевих бюджетів в умовах припинення дії системи міжбюджетних трансфертів. За розрахунками незалежних експертів, понад 80% видаткової частини бюджетів потрапляє в режим «ручного розподілу» головами військово-цивільних адміністрацій. Органи місцевого самоврядування фактично усунені від цих процесів. Відсутні будь-які форми громадського контролю за бюджетними операціями. Додаткові загрози ефективності та прозорості публічного управління породжуються особливостями правового режиму інформації з обмеженим доступом. Йдеться про широкомасштабне засекречення да-

них про оборонні закупівлі, кадрову політику в силових структурах, поточну діяльність адміністрацій на деокупованих територіях тощо.

Проведений стислий аналіз адміністративно-правових засад публічного управління в Україні в екстремальних умовах воєнного стану висвітлив кілька фундаментальних проблем, що потребують системного вирішення. Це, зокрема, недостатня збалансованість розподілу повноважень між різними рівнями та гілками влади, інституційна слабкість механізмів демократичного і громадського контролю, високі корупційні ризики на тлі непрозорого використання публічних ресурсів. З огляду на це, дороговказом для вдосконалення вітчизняної моделі адміністративно-правового регулювання має стати кращий світовий досвід. Йдеться передусім про практику держав-членів ЄС та НАТО, які діють на основі спільних демократичних цінностей та стандартів належного врядування. Головними серед них є верховенство права, деконцентрація влади, підзвітність і підконтрольність влади суспільству, транспарентність управлінських процесів.

У цьому контексті надзвичайно важливим є досвід Франції, яка після терористичних атак 2015 року і запровадження режиму надзвичайного стану пройшла складний шлях інституційних та правових реформ. Насамперед було налагоджено ефективну систему міжвідомчої координації на рівні служб безпеки, розвідки, поліції та збройних сил. Президент та уряд зберегли за собою керівну роль, але водночас суттєво розширено повноваження парламенту щодо контролю за діями виконавчої влади. Знаковою новацією (як для того часу, звичайно) стало запровадження інституту спеціальних парламентських делегацій, які отримали право на постійній основі здійснювати моніторинг діяльності міністерств і відомств в умовах надзвичайного стану. Це дозволило поліпшити взаємодію між владою та опозицією, суттєво підвищити прозорість ухвалення управлінських рішень. Франція продемонструвала приклад поєднання оперативності антикризового менеджменту з дотриманням демократичних норм і процедур.

Далі, заслуговує на увагу і досвід Німеччини, яка традиційно сповідує децентралізовану модель врядування навіть у сфері безпеки і оборони. Німецьке законодавство передбачає провідну роль федеральних земель у ліквідації наслідків стихійних лих та інших надзвичайних ситуацій. Саме вони відповідають за планування та практичну реалізацію відповідних заходів цивільного захисту на місцях у тісній взаємодії з профільними федеральними органами. При цьому акцент зроблено на розбудові потенціалу місцевого самоврядування та волонтерських структур. Муніципалітети зобов'язані мати власні плани дій на випадок кризових ситуацій, формувати необхідні матеріальні резерви і добровільні рятувальні команди. Отже, громади з об'єктів управління перетворюються на повноцінних партнерів держави і розділяють з нею відповідальність за безпеку громадян.

Синтез французької та німецької моделей було покладено в основу комплексної реформи системи публічного управління в Естонії. Невелика прибалтійська республіка після відновлення незалежності зіткнулася з необхідністю кардинальної перебудови командно-адміністративної машини радянського зразка. Базовими засадами естонських реформ стали деполітизація державної служби, запровадження електронного врядування та сервісної концепції адміністра-

ції. Для забезпечення балансу між виконавчою та законодавчою гілками влади в умовах кризи було суттєво посилено контрольні функції Комітету національної оборони парламенту, який отримав право на постійній основі заслуховувати звіти силових відомств та ініціювати розслідування можливих порушень. Також створені спеціальні наглядові органи з паритетним представництвом правлячої коаліції та опозиції, відповідальні за моніторинг обороноздатності, фінансових потоків та інформаційної безпеки держави. Ключовим трендом стала цифрова трансформація адміністративних процесів в Естонії з акцентом на зростання прозорості та доступності публічних послуг. В умовах гібридних загроз з боку РФ, естонський уряд реалізував низку масштабних проектів щодо переведення взаємодії громадян і бізнесу з владою в онлайн-формат. На сьогодні понад 90% естонців мають електронні ID-картки, що дозволяють дистанційно отримувати понад 3000 різноманітних послуг і процедур. Сформована децентралізована система надійно захищених державних реєстрів і баз даних, об'єднаних технологією блокчейн, тобто інтегрованих в розподілену мережу, що мінімізує ризики кібератак та підвищує стійкість управління. Повноцінно запрацював портал «Електронний уряд», де в режимі онлайн оприлюднюються всі проекти нормативно-правових актів та рішення органів влади. Кожен громадянин може відслідкувати рух коштів платників податків у відкритому бюджеті (таблиця 1).

Отже, як показує компаративний аналіз, спільними для передових країн пріоритетами модернізації публічного управління в кризові періоди є:

- 1) чітке визначення та розмежування повноважень між центральними, регіональними та місцевими органами влади, закріплення субсидіарності як базового принципу;
- 2) налагодження системи міжвідомчої координації діяльності військових, розвідувальних, правоохоронних структур із забезпеченням демократичного цивільного контролю;
- 3) посилення механізмів стримувань та противаг у відносинах гілок державної влади, зокрема розширення контрольних функцій парламенту, створення спеціальних слідчих комісій;
- 4) передача максимуму повноважень органам місцевого самоврядування, всебічна підтримка ініціативності та спроможності територіальних громад у сфері безпеки;
- 5) підвищення транспарентності бюджетного процесу та цільового використання публічних ресурсів, запровадження процедур антикорупційного аудиту;
- 6) цифровізація адміністративних послуг і сервісів, розбудова захищеної мережі державних електронних комунікацій, забезпечення доступу громадян до публічної інформації.

На жаль, чинна нормативно-правова база не повною мірою відповідає потребам воєнного часу і містить низку прогалин та колізій, які ускладнюють ефективну роботу владного апарату. Ґрунтовний аналіз вітчизняного законодавства крізь призму комплексної методології, що поєднує загальнонаукові та спеціально-правові методи, виявляє «вузькі місця», які потребують невідкладного доопрацювання. Передусім слід звернути увагу на проблематику розмежування повноважень між військовими адміністраціями та конституційними органами місцевого самоврядування. Після введення воєнного стану Президент

Таблиця 1

Порівняльний аналіз адміністративно-правового регулювання в умовах кризи: виклики України та досвід окремих країн ЄС і НАТО

Table 1

Comparative Analysis of Administrative and Legal Regulation in Times of Crisis: Challenges for Ukraine and the Experience of Selected EU and NATO Countries

Аспект порівняння	Поточні проблеми та виклики України	Передовий досвід ЄС та НАТО	Пріоритети реформ для України
Нормативно-правова база	<ul style="list-style-type: none"> фрагментарність, брак правової визначеності недостатня відповідність принципам пропорційності та підзвітності 	<ul style="list-style-type: none"> уніфікація на основі чітких критеріїв та процедур пріоритет прав людини та верховенства права 	<ul style="list-style-type: none"> удосконалення та кодифікація законодавства приведення у відповідність до європейських стандартів
Розподіл та координація повноважень	<ul style="list-style-type: none"> надмірна концентрація на центральному рівні ризики конкуренції між органами 	<ul style="list-style-type: none"> деконцентрація та субсидіарність ефективні механізми міжвідомчої взаємодії 	<ul style="list-style-type: none"> оптимальний розподіл повноважень між центром та регіонами координаційні структури, протоколи, процедури
Демократичний контроль	<ul style="list-style-type: none"> слабкість парламентського контролю обмежені можливості громадського нагляду 	<ul style="list-style-type: none"> контрольні комітети та комісії легіслатур громадські наглядові інституції 	<ul style="list-style-type: none"> розширення повноважень профільних комітетів ВРУ створення незалежних контролюючих органів
Прозорість використання ресурсів	<ul style="list-style-type: none"> закритість бюджетного процесу корупційні ризики при державних закупівлях 	<ul style="list-style-type: none"> доступність інформації про бюджет онлайн антикорупційний аудит та моніторинг 	<ul style="list-style-type: none"> запровадження порталу «прозорий бюджет» спеціальні процедури контролю закупівель
Цифровізація адміністративних процесів	<ul style="list-style-type: none"> нерозвиненість електронного урядування обмеження доступу до публічної інформації 	<ul style="list-style-type: none"> онлайн-доступність адмінпослуг понад 90% публічність нормотворчості та звітності 	<ul style="list-style-type: none"> розбудова системи захищених е-ресурсів та баз даних розширення мережі ЦНАПів та онлайн-сервісів

* Джерело: розробка Г. Гончаренко (2024 р.)

своїми указами утворив військові адміністрації в областях і районах [5], які де-факто перебрали на себе левову частку управлінських функцій. Натомість представницькі органи – місцеві ради в прифронтових територіях фактично призупинили свою роботу через неможливість проведення пленарних засідань.

Як наслідок, нівелюється сама природа місцевого самоврядування як права і спроможності громади самостійно вирішувати питання місцевого значення [1, с. 125]. Хоча формально військово-цивільні адміністрації (ВЦА) мають здійснювати свої повноваження у взаємодії з радами відповідного рівня, на практиці ця взаємодія носить досить умовний характер через домінування вертикалі військових адміністрацій. Водночас повноваження самих ВЦА визначені у законодавстві доволі абстрактно і з відсилочними нормами до цілої низки галузевих законів [3]. Як наслідок виникають колізії та правові невизначеності щодо обсягу компетенції цих адміністрацій, зокрема у земельній, бюджетно-фінансовій, дозвільно-реєстраційній та інших ключових сферах управлінської діяльності. Нерідко правозастосовна практика йде шляхом довільного підзаконного розширення меж повноважень ВЦА, що несе загрози для дотримання конституційних засад народовладдя.

Не менш гострою є проблема нечіткого розподілу відповідальності між різними ланками публічної адміністрації в умовах війни. Попри задекларовану «єдиноначальність» військового командування, реальна управлінська вертикаль в регіонах є досить строкатою і різновекторною. Обласні ВЦА змушені узгоджувати свої дії не лише з центральними органами виконавчої влади, але й з оперативними штабами військового командування, штабами територіальної оборони, а подекуди і з паралельними структурами, утвореними місцевими радами ще до введення воєнного стану. Як наслідок, виникають системні збої в комунікації та конфлікти компетенції, що аж ніяк не сприяє консолідації зусиль для відсічі ворогу. Водночас існуючі механізми координації дій військових та цивільних адміністрацій носять переважно ситуативний характер і не мають належної правової регламентації, що посилює ризики сепаратних рішень та хаотичних дій на місцях.

Уваги заслуговує і проблематика забезпечення конституційних прав і свобод громадян в умовах делегування військовим адміністраціям екстраординарних повноважень. Йдеться передусім про заходи із обмеження свободи пересування, права на мирні зібрання, окремі аспекти підприємницької діяльності тощо. Попри наявність спеціального Закону «Про правовий режим воєнного стану», низка його положень має рамковий характер і *de facto* віддає на розсуд керівників ВЦА надзвичайно широкі дискреційні повноваження. Болючим це питання постає в прифронтових регіонах та деокупованих територіях, де військові міркування природно превалюють над стандартами мирного часу. В умовах тотального дефіциту ресурсів, ВЦА змушені вдаватися до неординарних заходів із забезпечення базових потреб, які подеколи межують із порушенням прав людини (реквізиції, примусові роботи, трудова повинність тощо). При цьому превентивний судовий та громадський контроль за діями адміністрацій фактично відсутній, а *post factum* оскаржити дії чиновників вкрай складно через процесуальні перепони режиму воєнного часу.

Окрему проблему становить нова конфігурація міжбюджетних відносин в державі. Закон «Про Державний бюджет України на 2023 рік» зафіксував фундаментальні зміни у структурі видатків з абсолютним пріоритетом фінансування потреб безпеки й оборони. Левова частка субвенцій місцевим бюджетам розподіляється у «ручному режимі» через ВЦА, тоді як органи місцевого самоврядування втратили більшість власних доходів та реальних важелів впливу на соціально-економічний розвиток громад. Подібна модель хоч і виправдана правовим режимом воєнного стану, проте може нести довгострокові ризики для збереження фінансової самодостатності територій. До того ж, чинне законодавство не встановлює належних запобіжників для контролю за цільовим і раціональним використанням коштів військовими адміністраціями. На фоні послаблення механізмів фіскальної транспарентності, це може призвести до непродуктивних витрат, неефективних управлінських рішень та навіть корупційних зловживань.

Окремий блок проблем стосується прав ВПО та мешканців деокупованих територій. Попри ухвалення спеціального закону [4], правовий статус цих надзвичайно вразливих категорій досі не набув всеохопної та уніфікованої регламентації. Натомість профільні повноваження розпорошені між множиною центральних органів виконавчої влади, військових адміністрацій та гуманітарних штабів, що породжує колізії та плутанину на місцях [2]. При цьому надзвичайно гострою лишається проблема доступу ВПО та мешканців деокупованих територій до базових публічних сервісів (оформлення документів, реєстрації, соціальних виплат тощо). В умовах руйнування звичної інфраструктури надання адмінпослуг та кадрового дефіциту, дистанційні/електронні форми взаємодії влади і громадян працюють вкрай неефективно, а подеколи просто недоступні.

Певним недоліком вітчизняної нормативної бази є також відсутність диференційованих підходів до регламентації діяльності публічної адміністрації в залежності від безпекової ситуації в регіоні. Де-факто склалася строката мозаїка правових режимів на підконтрольній території – від відносно стабільних західних областей до прифронтових зон Донбасу і Півдня. Утім чинне законодавство оперує універсальними правилами та механізмами, які не повною мірою враховують локальну специфіку загроз й інтенсивність бойових дій.

В цілому можна резюмувати, що попри наявність загальної рамки регулювання повноважень органів влади воєнного часу, низка ключових сфер та аспектів їх діяльності досі не набули належної правової деталізації. Йдеться передусім про забезпечення балансу між розширенням компетенції ВЦА та збереженням базових механізмів місцевої демократії, гарантуванням мінімального обсягу громадянських прав, доступом до публічних сервісів в умовах бойових дій, диференційований підхід до запровадження обмежувальних заходів в залежності від безпекової ситуації в регіоні. Недостатня чіткість законодавчих приписів у цих питаннях неминує призводити до їх довільних трактувань на практиці, а відтак до зниження ефективності антикризового управління. На наше переконання, навіть в екстремальних умовах війни правова держава не може собі дозволити тотальну дерегуляцію та відмову від базових засад конституціоналізму. Найбільш дражливі аспекти функціонування публічної вла-

ди – як от обмеження прав людини, розподіл повноважень, бюджетні процеси – повинні отримати максимально чітку й однозначну регламентацію саме на законодавчому рівні. Лише за таких умов можливий дієвий контроль за діями управлінців та недопущення зловживань в кризовий період.

Зарубіжний досвід переконує, що навіть в умовах тотальної війни демократичні країни знаходили розумний баланс між централізацією влади та збереженням ключових механізмів громадянського контролю. Так, в часи Другої світової війни Британський Парламент делегував уряду Черчилля широкі надзвичайні повноваження, однак зберіг за собою право вето щодо найбільш чутливих рішень (наприклад, цензурування преси та громадських організацій) [10, с. 211]. Регулярно проводилися парламентські дебати та слухання щодо дій військово-цивільних адміністрацій, на яких мали змогу висловитися представники різних політичних сил та груп інтересів.

Повчальним є і французький досвід функціонування місцевих органів влади за часів нацистської окупації. Німецька адміністрація, попри запровадження пріоритету розпоряджень військового командування де-юре зберігала інститут муніципальних рад та мерів, які формально ухвалювали місцеві бюджети та програми розвитку [8]. Подібна модель «фасадної демократії» хоч і мала очевидні вади, проте дозволяла зберегти бодай мінімальний рівень представництва інтересів місцевих громад під контролем окупантів.

Не менш цікавим є сучасний досвід інституційно-правового реагування на гібридні загрози в країнах Балтії. Їх законодавство про національну безпеку передбачає створення гнучкої моделі координації та чіткого розподілу повноважень між цивільними і військовими структурами управління різного рівня. Зокрема, в Литві основні процедурні аспекти взаємодії Сейму, Президента, Уряду, органів місцевого самоврядування, збройних сил в умовах кризових ситуацій докладно виписані в спеціальному законі про управління державою в особливий період [11]. Враховуючи вищенаведене, ключовими пріоритетами вдосконалення вітчизняної правової бази мають стати передусім такі напрями:

1) чітке розмежування компетенції між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування із законодавчим закріпленням вичерпного переліку повноважень ВЦА;

2) уніфікація та деталізація процедурно-правових механізмів координації та взаємодії цивільних і військових структур на регіональному та місцевому рівнях;

3) звуження дискреційних повноважень керівників ВЦА щодо запровадження обмежувальних заходів із встановленням чітких нормативних критеріїв і принципів пропорційності;

4) розширення контрольних функцій Парламенту за рішеннями Уряду та Президента щодо найбільш чутливих аспектів обмеження прав громадян під час дії правового режиму воєнного стану;

5) запровадження обов'язкових процедур громадського обговорення проектів рішень ВЦА, що зачіпають права та інтереси значної кількості мешканців громади;

6) встановлення чітких нормативних запобіжників щодо цільового та раціонального використання бюджетних ресурсів військовими адміністраціями, розширення повноважень Рахункової палати та місцевих органів фінансового контролю;

7) законодавча уніфікація правового статусу ВПО та мешканців деокупованих територій, закріплення мінімальних соціальних стандартів та гарантій їх забезпечення органами влади;

8) нормативне врегулювання особливостей адміністративного обслуговування громадян в умовах бойових дій із пріоритезацією дистанційних форм надання публічних послуг;

9) диференціація правових режимів здійснення управлінської діяльності в залежності від безпекової ситуації в регіоні з більш гнучким підходом до обмежувальних заходів.

Як бачимо з таблиці 2, наведені пропозиції спрямовані передусім на досягнення балансу між потребою оперативного та рішучого реагування на безпекові виклики та збереженням базових демократичних запобіжників у вкрай чутливих сферах відносин держави та громадянина. Попри те, що низка обмежень прав людини в умовах правового режиму воєнного стану є вимушеним і неминучим кроком, надзвичайно важливо не допустити повзучої узурпації влади під гаслами військової доцільності.

Що з цього може слідувати? Екстраординарні виклики сучасної геополітичної ситуації в Україні вимагають від державного апарату не лише максимальної ефективності, оперативності та гнучкості в ухваленні управлінських рішень, але й суворого дотримання принципів правової державності. Навіть в умовах повномасштабної війни з 2022 р., таких як зараз, коли існує гостра загроза для національної безпеки та цілісності України, недопустимим є нехтування гарантіями конституційних прав і свобод, що є «наріжним каменем» демократичного устрою. Обмеження принципів народовладдя, парламентаризму та незалежності судової влади створює серйозну загрозу для майбутнього відродження демократичних цінностей після завершення військового конфлікту.

Мабуть, вже зараз дуже і дуже важливим завданням для політичної, експертної та юридичної спільноти є пошук оптимальної моделі публічного управління, яка б поєднувала здатність держави оперативно реагувати на зовнішні загрози із збереженням конституційного ладу. Для досягнення цього необхідно суттєво деталізувати положення чинного законодавства щодо розподілу повноважень між різними рівнями та гілками влади в умовах воєнного стану. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» містить здебільшого загальні та, місцями, суперечливі норми щодо організації функцій державного апарату в екстремальних умовах. Наприклад, відсутність чіткого розмежування сфер відповідальності між військовим командуванням, новоствореними військово-цивільними адміністраціями, центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування призводить до дублювання компетенцій і виникнення правових колізій. Зважаючи на це, доцільно доповнити чинний закон окремим розділом, який би детально регламентував обсяг та характер повноважень кожного суб'єкта управління з урахуванням критеріїв військової необхідності, безпекової ситуації, наявних ресурсів і цивільного потенціалу. Ключовим принципом у такому розподілі має стати принцип субсидіарності, що забезпечує делегування завдань на найнижчий рівень, де вони можуть бути ефективно вирішені.

Таблиця 2
Table 2

Результати стислого критичного аналізу прогалин нормативно-правового регулювання в умовах війни
Results of a Brief Critical Analysis of Gaps in Legal Regulation During Wartime

Сфера правового регулювання	Ключові недоліки	Зарубіжний досвід	Пріоритети для покращення
Розмежування компетенції ВЦА та МС	Домінування центральних органів; тимчасове призупинення роботи обласних і районних органів місцевого самоврядування через фрагментарність нормативів.	Деякі країни ЄС, наприклад, Франція, попри «фасадну демократію», мають докладно регламентований перелік повноважень з елементами децентралізації.	Розробка чіткої юридичної схеми розподілу повноважень між центральними та місцевими органами із збереженням принципу децентралізації.
Координація цивільних і військових адміністрацій	Ситуативна і нерегламентована взаємодія; відсутність стандартизованих процедур координації, що ускладнює оперативне управління в умовах бойових дій.	Країни Балтії впровадили детально регламентовані процедури координації між цивільними та військовими структурами, що забезпечує високий рівень інтегрованості.	Уніфікація правових механізмів взаємодії із розробкою стандартних процедур координації між цивільними і військовими адміністраціями.
Обмеження прав і свобод громадян	Надмірна дискреція при застосуванні норм, що обмежують права громадян; слабкі механізми судового та громадського контролю за викликами надзвичайних ситуацій.	У Британії та сучасних європейських країнах критично важливе місце займають парламентські контрольні комітети та незалежний судовий нагляд, що гарантують дотримання пропорційності.	Деталізація критеріїв і меж застосування обмежувальних заходів, впровадження механізмів незалежного контролю та судового перегляду.
Фінансування потреб громад в умовах війни	Неформалізоване розподілення бюджетних коштів; нерегламентованість механізмів контролю за їх використанням, що створює високі корупційні ризики.	Сучасна Польща забезпечує централізований моніторинг бюджетних витрат із застосуванням електронних систем аудиту та прозорими процедурами розподілу коштів, що дозволяє уникати зловживань.	Розробка єдиних бюджетних процедур, впровадження електронного моніторингу та посилення контрольних повноважень спеціальних аудиторських органів.
Інформаційна безпека та доступ до даних	Недостатність норм щодо регулювання допуску до конфіденційної інформації; спрощені процедури, що підвищують ризики витоку даних та зловживань.	Країни ОЕСР та Європейської комісії використовують інтегровані цифрові системи, які забезпечують захищений доступ до інформації з високим рівнем підзвітності та прозорості.	Розробка суворих регламентів для допуску до конфіденційної інформації, впровадження цифрових технологій та посилення кібербезпеки.

В районах активних бойових дій керівна і координуюча роль повинна належати військовому командуванню та військово-цивільним адміністраціям, які, як легітимні представники держави, повинні забезпечувати оперативне реагування на загрози. Проте це не означає виключення участі конституційних органів місцевого самоврядування. Закон має передбачати механізми інтегрованої участі місцевих органів через процедури заслуховування, обговорення і врахування місцевих потреб під час планування заходів безпеки. На територіях із нижчою загрозою вторгнення необхідно досягти балансу повноважень, де перевага надається цивільним адміністраціям і органам місцевого самоврядування, тоді як військові структури і правоохоронні органи отримують контрольні та координаційні функції із зниженням прямого втручання у щоденне управління. Це дозволить зберегти реальний вплив місцевих громад на управлінські рішення, не позбавляючи їх можливості активно брати участь у вирішенні життєво важливих питань.

Не менш важливим є встановлення чітких критеріїв та процедурних запобіжників, які унеможливають довільне застосування надзвичайних заходів, що обмежують права людини. Кожне обмеження, що зачіпає свободу пересування, господарську діяльність або доступ до правосуддя, має бути засноване на суворій необхідності, обґрунтоване законодавчо і підлягати оперативному судовому контролю з оцінкою пропорційності. Рекомендується також переглянути механізми парламентського контролю за діяльністю виконавчої влади, зокрема, надати профільним комітетам Верховної Ради розширені повноваження щодо моніторингу законності і доцільності рішень, що приймаються військовим командуванням та іншими центральними структурами. Це дозволить посилити контроль за використанням бюджетних коштів, розподілом ресурсів і управлінням державним майном.

Крім того, важливо вдосконалити правові засади комунікації між військово-цивільними адміністраціями та інститутами громадянського суспільства. Навіть у надзвичайних умовах неможливо повністю відмовитися від залучення громадськості до ухвалення рішень, що стосуються життєдіяльності населення. Обов'язкове залучення представників волонтерських, благодійних і правозахисних організацій до експертизи важливих рішень у гуманітарній сфері, а також проведення громадських слухань і консультацій щодо соціальних питань, таких як розселення внутрішньо переміщених осіб або відбудова інфраструктури, сприятиме підвищенню прозорості та довіри до державного управління.

Таким чином, сучасна правова база України має численні прогалини, розбіжності та колізії, які негативно впливають на ефективність управління і обмежують реалізацію конституційних прав громадян. Інтеграція досвіду країн ЄС і НАТО, де встановлено чіткий розподіл повноважень, прозорі механізми контролю за використанням ресурсів та суворі процедури допуску до конфіденційної інформації, є ключовою умовою для модернізації українського законодавства. Україна, демонструючи високий рівень мобілізаційної спроможності і гнучкість у реагуванні на зовнішні виклики, повинна спрямувати зусилля на гармонізацію свого нормативно-правового поля з міжнародними стандартами.

Цей підхід дозволить забезпечити не лише оперативне реагування на загрози, а й гарантувати непохитність демократичного конституційного ладу, що є запорукою стабільності і процвітання держави навіть у найскладніших умовах.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Проведені вище узагальнення і критичний аналіз дозволяє нам виокремити певні положення.

1) Критичний аналіз адміністративно-правових засад публічного управління в Україні в умовах правового режиму воєнного стану та надзвичайних ситуацій висвітлює низку серйозних проблем та викликів. Чинна нормативно-правова база не повною мірою відповідає принципам правової визначеності, пропорційності та підзвітності суспільству. Спостерігається надмірна концентрація повноважень на центральному рівні за недостатньої координації дій різних елементів управлінського апарату. Існують суттєві прогалини в механізмах демократичного контролю за рішеннями та діяльністю суб'єктів владних повноважень. Недостатньо прозорим залишається розподіл та використання публічних ресурсів, отриманих з державного бюджету та міжнародної допомоги. Тривогу викликають періодичні спроби обмеження конституційного права громадян на доступ до інформації про дії влади під гаслами національної безпеки. Ці та інші дисфункції системи публічного адміністрування об'єктивно ускладнюють реалізацію базових функцій та завдань Української держави в екстраординарних умовах зовнішньої агресії.

2) Усвідомлення окреслених проблем вимагає невідкладного вироблення цілісної стратегії вдосконалення інституційних та правових засад функціонування влади на демократичних засадах. Методологічним підґрунтям таких змін мають стати європейські та євроатлантичні стандарти належного врядування, що втілюють найкращі практики управління в кризових ситуаціях. Їх синтез та творча адаптація до українських реалій дозволять збалансувати розподіл повноважень між суб'єктами публічного адміністрування, посилити механізми стримувань та противаг, підвищити транспарентність процесу ухвалення рішень. Важливо уникати спокуси надмірної централізації влади і ручного управління, натомість стимулювати ініціативу та відповідальність регіональних і місцевих органів. Запорукою незворотності демократичних перетворень стане системна цифровізація адміністративних процесів на всіх рівнях, перехід від бюрократичної до сервісної концепції відносин між владою і громадянами. Успішна реалізація окресленого комплексу інституційних, правових та технологічних новацій дозволить сформувати якісно нову модель публічного врядування в Україні, здатну ефективно протистояти поточним та майбутнім викликам національної безпеки.

3) Сучасна правова база України потребує комплексної реформи, спрямованої на усунення прогалин та розбіжностей, що негативно впливають на ефективність управлінських процесів і обмежують реалізацію прав громадян. Умови воєнного стану висувують вимогу негайного реагування, але при цьому необхідно зберігати баланс між оперативністю дій і гарантіями основних прав людини. Зарубіжний досвід свідчить, що інтегровані системи управління, де повноваження чітко розмежовані, а механізми координації та контролю за ресурсами є прозорими, сприяють як оперативному реагуванню, так і збережен-

ню демократичних принципів. Україна, яка демонструє надзвичайну енергію і мобілізаційну спроможність у цих умовах, має потенціал стати прикладом для інших країн за умови гармонізації законодавства із світовими стандартами.

4) Ефективність державного управління в кризових умовах визначається здатністю інтегрувати передові міжнародні стандарти в національну нормативно-правову систему. Порівняльний аналіз із досвідом країн ЄС та НАТО демонструє, що чітке розмежування повноважень, впровадження прозорих механізмів контролю за використанням бюджетних ресурсів і регламентований доступ до конфіденційної інформації є ключовими факторами, що сприяють оперативному реагуванню та гарантуванню прав людини навіть у надзвичайних ситуаціях та в умовах правового режиму воєнного стану. Практичні рекомендації, випливаючи з аналізу, передбачають розробку спеціалізованих законодавчих розділів, які б деталізували обов'язки та сферу компетенції центральних, регіональних і місцевих органів влади, а також впровадження сучасних електронних систем моніторингу і аудиту. Ці заходи дозволять не лише підвищити ефективність управлінських рішень, а й забезпечать стійкість правового режиму та захист конституційних прав громадян в умовах правового режиму воєнного стану.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / відп. ред. М. О. Баймуратов. Київ : Юридична думка, 2010. 656 с.
2. Єфімов В. Захист прав ВПО та мешканців деокупованих територій: виклики інституційної спроможності : аналітична записка. Лабораторія законодавчих ініціатив. 2022. URL: <https://parlament.org.ua/2022/06/13/zahyst-prav-vpo-ta-meshkantsiv-deokupovanyh-terytorij-vyklyky-institutsijnoi-spromozhnosti/>
3. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 3 лют. 2015 р. № 141-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 13. Ст. 87. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19>
4. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовт. 2014 р. № 1706-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 1. Ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>
5. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24 лют. 2022 р. № 68/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41413>
6. Civil society landscape in the European Union – Research in support of the Citizens, Equality, Rights and Values (CERV) Programme / Bywater M. et al. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2023. DOI: 10.2838/884239.
7. Communication From The EU To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee of the Regions 2024 (Rule of Law Report). The rule of law situation in the European Union. Brussels, 2024. 38 p. URL: https://commission.europa.eu/document/download/27db4143-58b4-4b61-a021-a215940e19d0_en?filename=1_1_58120_communication_ro_l_en.pdf
8. Diamond L. Democratic Resilience: Can the United States Withstand Rising Polarization? The Fate of Democracy. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 2022. P. 125-164. DOI: 10.1353/book.100427.
9. Futures of social confrontations and effects on European democracies 2040 – Scenarios and policy implications – Foresight / Giesecke S. et al. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2023. DOI: 10.2777/98979.

Белова Л. О., Гончаренко Г. А. Адміністративно-правові засади публічного управління в умовах воєнного стану і надзвичайних ситуацій: виклики та перспективи реформування

10. Hartley L. P. Parliament and the Executive During the Second World War. The Constitutional History of England. Cambridge : Cambridge University Press, 2022. P. 205-232. DOI: 10.1017/9781139015288.012.

11. Law of the Republic of Lithuania «On the Basics of National Security». URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.120108>

12. OECD. Governance in Times of Crisis: Best Practices and Lessons Learned. Paris : OECD Publishing, 2023. DOI: 10.1787/9789264307592-en.

13. OSCE. Monitoring Public Administration Reforms in Europe. Vienna : OSCE, 2022. URL: <https://www.osce.org/publications/mpr2022>

14. Palomo Hernández N. Regulatory frameworks for citizen-initiated instruments of direct democracy – Comparing the experiences in the EU Member States and beyond. Brussels : European Parliament, 2023. DOI: 10.2861/806159.

15. World Bank. Ukraine Economic Update: Navigating Crisis and Reform. Washington : World Bank, 2022. URL: <https://www.worldbank.org/en/country/ukraine/publication/ukraine-economic-update>

Стаття надійшла до редакції 18.10.2024

Стаття рекомендована до друку 20.11.2024

Lyudmyla Byelova, Dr.Sc. in sociological sciences, Professor,
Honored Education Worker of Ukraine, Director of the Educational and Scientific Institute
«Institute of Public Administration», V. N. Karazin Kharkiv National University, 4 Svobody Sq.,
Kharkiv, 61022, Ukraine
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1679-5146> e-mail: belova.renessans@gmail.com

Ganna Goncharenko, Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Special
Department № 1 of the Center for the Protection of National Statehood,
Educational and Scientific Institute of State Security of the National Academy of the Security
Service of Ukraine, 22 Mykhaila Maksymovycha St., 03022, Kyiv, Ukraine
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2483-8097> e-mail: anna_sovetnik@ukr.net

ADMINISTRATIVE AND LEGAL FRAMEWORK OF PUBLIC ADMINISTRATION UNDER MARTIAL LAW AND EMERGENCY SITUATIONS: CHALLENGES AND REFORM PROSPECTS

Abstract. The main idea of this paper is to critically examine the legal regulation of public authorities' powers during the implementation of martial law in Ukraine, analyze gaps and conflicts in current legislation, and propose ways to improve it to ensure balance between management effectiveness and human rights. Through comprehensive analysis of the regulatory framework and comparative study of international experience, key shortcomings in current legislation have been identified, including: excessive concentration of power at the central level, insufficient coordination between military and civil administrations, limited mechanisms of democratic control, and lack of transparency in public resource utilization. Special attention is paid to analyzing the distribution of powers between military-civil administrations and local self-government bodies, as well as addressing the rights of internally displaced persons and residents of de-occupied territories. The study examines

the experience of EU and NATO countries in organizing public administration during crisis conditions, particularly practices from France, Germany, and the Baltic states. Based on this research, specific directions for improving legal regulation are proposed, aimed at ensuring balance between operational management decisions and maintaining democratic principles and mechanisms. Practical recommendations have been developed regarding the detailed allocation of powers across different levels of government, implementation of effective coordination and control mechanisms, enhanced transparency in public resource usage, and protection of citizens' rights under martial law. The research makes significant contributions by developing an innovative framework for balancing security needs with democratic governance, proposing concrete legislative amendments, and creating a comprehensive roadmap for administrative reform under martial law that aligns with European standards while addressing Ukraine's unique challenges.

Keywords: *public administration, emergency conditions, martial law, military-civil administrations, legal regulation, democratic control, human rights, national security, de-occupied territories..*

In cites: Byelova, L. O., & Goncharenko, G. A. (2024). Administrative and legal framework of public administration under martial law and emergency situations: challenges and reform prospects. *Theory and Practice of Public Administration*, 2 (79), 421–441. <http://doi.org/10.26565/1727-6667-2024-2-22> [in Ukrainian].

REFERENCES:

1. Batanov, O. V. (2010). Municipal power in Ukraine: Problems of theory and practice [Munitsypalna vlada v Ukraini: problemy teorii ta praktyky]. *Yuridichna Dumka* [in Ukrainian].
2. Yefimov, V. (2022). Protection of IDP rights and residents of deoccupied territories: Challenges of institutional capacity [Zakhyst prav VPO ta meshkantsiv deokupovanykh terytorii: vyklyky instyutysijnoi spromozhnosti]. Laboratory of Legislative Initiatives. <https://parliament.org.ua/2022/06/13/zahyst-prav-vpo-ta-meshkantsiv-deokupovanyh-terytorij-vyklyky-instyutysijnoi-spromozhnosti/> [in Ukrainian].
3. Law of Ukraine on Military-Civil Administrations, No. 141-VIII. (2015). *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 13, 87. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19> [in Ukrainian].
4. Law of Ukraine on Ensuring Rights and Freedoms of Internally Displaced Persons, No. 1706-VII. (2015). *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 1, 1. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> [in Ukrainian].
5. Decree of the President of Ukraine on the Establishment of Military Administrations, No. 68/2022. (2022). <https://www.president.gov.ua/documents/682022-41413> [in Ukrainian].
6. Bywater, M., Jefferies, I., & Kitchener, M. (2023). *Civil society landscape in the European Union – Research in support of the Citizens, Equality, Rights and Values (CERV) Programme*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2838/884239>
7. European Commission. (2024). *The rule of law situation in the European Union (Rule of Law Report)*. https://commission.europa.eu/document/download/27db4143-58b4-4b61-a021-a215940e19d0_en?filename=1_1_58120_communication_ro_l_en.pdf
8. Diamond, L. (2022). *Democratic resilience: Can the United States withstand rising polarization?* In *The fate of democracy* (pp. 125-164). Johns Hopkins University Press. <https://doi.org/10.1353/book.100427>

Белова Л. О., Гончаренко Г. А. Адміністративно-правові засади публічного управління в умовах воєнного стану і надзвичайних ситуацій: виклики та перспективи реформування

9. Giesecke, S., Mişcoiu, S., Nishi, M., & Schuch, K. (2023). Futures of social confrontations and effects on European democracies 2040 – Scenarios and policy implications. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2777/98979>
10. Hartley, L. P. (2022). Parliament and the executive during the Second World War. In *The constitutional history of England* (pp. 205-232). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781139015288.012>
11. Law of the Republic of Lithuania «On the Basics of National Security». (n.d.). <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.120108>
12. OECD. (2023). Governance in times of crisis: Best practices and lessons learned. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264307592-en>
13. OSCE. (2022). Monitoring public administration reforms in Europe. <https://www.osce.org/publications/mp2022>
14. Palomo Hernández, N. (2023). Regulatory frameworks for citizen-initiated instruments of direct democracy – Comparing the experiences in the EU Member States and beyond. European Parliament. DOI: <https://doi.org/10.2861/806159>
15. World Bank. (2022). Ukraine economic update: Navigating crisis and reform. <https://www.worldbank.org/en/country/ukraine/publication/ukraine-economic-update>

The article was received by the editors 18.10.2024

The article is recommended for printing 20.11.2024