

УДК 342.9(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.91.3.28>

СИСТЕМА ОРГАНІВ, ЯКІ РЕАЛІЗУЮТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ВОЄННОГО СТАНУ

Проць І.М.,
*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-6483-0121*

Скриньковський Р.М.,
*кандидат економічних наук, професор,
професор кафедри економіки підприємств
та інформаційних технологій
Львівського університету бізнесу та права
ORCID: 0000-0002-2180-8055*

Микитюк М.А.,
*доктор юридичних наук, професор,
професор спеціальної кафедри № 2
Інституту Управління державної охорони України
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
ORCID: 0000-0002-1759-7312*

Проць І.М., Скриньковський Р.М., Микитюк М.А. Система органів, які реалізують адміністративно-правовий режим воєнного стану.

У статті комплексно розглянуто систему органів, які реалізують адміністративно-правовий режим воєнного стану. Тільки всебічна нормативна забезпеченість дозволить відбити агресію проти України у межах адміністративно-правового режиму воєнного стану. Метою статті є дослідження діяльності суб'єктів реалізації правового режиму воєнного стану. Об'єктом дослідження є врегульовані правом суспільні відносини, що виникають у зв'язку з реалізацією адміністративно-правового режиму воєнного стану. Предметом дослідження є теоретичні, правові і організаційні проблеми забезпечення адміністративно-правового режиму воєнного стану. У процесі дослідження використовувалися методи аналізу, синтезу, моделювання, прогнозування, порівняльно-правовий, формально-логічний, конкретно-історичний, інші методи наукового пізнання, що сприяли досягненню поставленої мети. Вказано, що інститут воєнного стану та правова база, яка регламентує всі складові даного режиму, є частиною системи законодавства, тому науковому аналізу підлягає правова основа воєнного стану, починаючи з наявних правових актів, закінчуючи прогалинами в законодавстві. Удосконалення законодавства про воєнний стан на даний час об'єктивно обумовлене та необхідне. Сукупність органів, посадових осіб, уповноважених законом реалізовувати правовий режим воєнного стану, представляє систему суб'єктів реалізації воєнної доктрини. Дане утворення має необхідні ознаки системи: складається з елементів – органів і посадових осіб; наявність взаємопов'язаності правовідносин у воєнній сфері; здійснюється суб'єктами громадянського суспільства і органами влади. В основі формування даної системи лежить функціональна ознака. Система органів, які реалізують адміністративно-правовий режим воєнного стану, є центральною ланкою яка застосовує законодавство про воєнний стан і охоплює цільовий, організаційно-структурний блок і блок компетенцій і повноважень. Компетенція є найбільш ємною і змістовною частиною правового статусу органів і посадових осіб, уповноважених здійснювати управління у сфері воєнного стану. Діюча модель системи

органів, що реалізують адміністративно-правовий режим воєнного стану складається з двох блоків: центральної та регіональної підсистем.

Ключові слова: адміністративно-правовий режим, органи виконавчої влади, правова база, статус, компетенція, функції.

Prots I.M., Skrynkovskyy R.M., Mykytiuk M.A. System of bodies implementing the administrative-legal regime of martial law.

The article comprehensively and systematically examines the system of bodies implementing the administrative-legal regime of martial law. Only comprehensive regulatory security will allow to repel aggression against Ukraine within the administrative-legal regime of martial law. The purpose of the article is to study the activities of subjects implementing the legal regime of martial law. The object of the study is the legally regulated social relations that arise in connection with the implementation of the administrative-legal regime of martial law. The subject of the study is the theoretical, legal and organizational problems of ensuring the administrative-legal regime of martial law. The research process used methods of analysis, synthesis, modeling, forecasting, comparative-legal, formal-logical, concrete-historical, and other methods of scientific knowledge that contributed to achieving the set goal. It is indicated that the institution of martial law and the legal framework that regulates all components of this regime are part of the legislative system, therefore, the legal basis of martial law is subjected to scientific analysis, starting from existing legal acts and ending with gaps in the legislation. The improvement of the legislation on martial law is currently objectively conditioned and necessary. The set of bodies and officials authorized by law to implement the legal regime of martial law represents a system of implementation subjects. This formation has the necessary features of the system: it consists of elements – bodies and officials; the presence of interconnection of components; the implementation of various functions by all links. The formation of this system is based on a functional feature. The system of bodies that implement the administrative and legal regime of martial law is the central link that applies the legislation on martial law and covers the target, organizational and structural block and the block of competencies. Competence is the most capacious and meaningful part of the legal status of bodies and officials authorized to exercise management in the field of martial law. The current model of the system of bodies implementing the administrative and legal regime of martial law consists of two blocks: central and regional subsystems.

Key words: administrative and legal regime, executive bodies, legal framework, status, competence, functions.

Постановка проблеми. Сучасний світовий розвиток характеризується посиленням конфронтації, зниженням рівня економічного, політичного та воєнного впливу одних держав та зростанням впливу інших держав. Військова доктрина України прямо вказує на не врегулювання багатьох регіональних конфліктів за наявності тенденції до їхнього силового вирішення. Стратегія національної безпеки України визначає, що основними пріоритетами національної безпеки України є всеосяжна оборона, державна та громадська безпека. Особливої актуальності набувають питання правового забезпечення національної безпеки України, в контексті агресії проти України. З метою створення умов для відображення агресії проти України передбачено адміністративно-правовий режим воєнного стану.

Мета дослідження – наукове дослідження системи органів, які реалізують адміністративно-правовий режим воєнного стану.

Стан опрацювання проблематики. Проблеми пов'язані з регулюванням адміністративно-правових відносин в умовах воєнного стану, розглянуто науковцями, серед яких: В.Б. Аверьянов, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук, І.С. Гриценко, М.В. Ковалів, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, В.О. Шамрай, Ю.С. Шемшученко та інші. Збройна агресія російської федерації проти України ставить питання підвищення ефективності правового регулювання правового режиму воєнного стану, у тому числі діяльності системи органів, які реалізують адміністративно-правовий режим воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Успішність і ефективність протидії агресії Росії проти України значною мірою визначається можливістю органів управління всіх рівнів виконувати повсякденні обов'язки, обов'язки, що виникли в умовах воєнного стану.

Як свідчить практика протидії збройної агресії, ті органи виконавчої влади, які функціонували за умов мирного часу, за умов воєнного стану неспроможні повною мірою виконувати функції,

мобілізувати всі сили та засоби держави на відсіч ворогові. Це призводило до спішної, а тому не завжди ефективної трансформації компетенції діючих органів державної влади, створення нових органів, адміністративно-правовий статус яких не був достатньо опрацьований заздалегідь, що об'єктивно призводило до змішування повноважень і не сприяло успішній реалізації завдань воєнного часу.

Враховуючи наявну структурну схему органів виконавчої влади різного рівня, можна говорити про впорядковану зміну компетенції органів загальнодержавного рівня та практично повну неорганізованість таких трансформацій на місцевому рівні.

Дослідження трансформацій компетенції органів виконавчої влади за умов адміністративно-правового режиму воєнного стану методологічно доцільно ділити за напрямками: повноваження центральних органів виконавчої влади та місцевих органів виконавчої влади в умовах воєнного стану; зміна ролі та завдань органів місцевого самоврядування на період запровадження воєнного стану; співвідношення повсякденних повноважень правоохоронних органів, у тому числі поліції, із повноваженнями, пов'язаними з реалізацією воєнного стану.

Введення воєнного стану виступило як юридичний факт, що є підставою для припинення функціонування органів виконавчої влади у повсякденному режимі та створення спеціальних державних органів, наділених низкою надзвичайних повноважень. На сьогоднішній момент діюча правова база воєнного стану не передбачає такої можливості незважаючи на те, що практика застосування воєнного стану, та результати наукових досліджень свідчать про необхідність таких правових актів.

Система органів державної влади, до завдань яких входить реалізація різних аспектів адміністративно-правового режиму воєнного стану включає: Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, суди, органи прокуратури, місцеві органи державної влади.

На державному рівні, поряд з органами державної влади, передбаченими в законі «Про правовий режим воєнного стану» та наділеними повноваженнями з окремих питань реалізації воєнного стану, діє спеціальний дорадчий орган у цій галузі – Рада національної безпеки та оборони [1].

Рада національної безпеки та оборони України є дорадчим органом, який здійснює підготовку рішень Президента України з питань безпеки, у тому числі воєнних. [2]. На Раду національної безпеки та оборони України покладено завдання щодо прогнозування, виявлення, аналізу та оцінки загроз національній безпеці, оцінки воєнної небезпеки та воєнної загрози, вироблення заходів щодо їх нейтралізації, у тому числі підготовці пропозицій Президенту щодо запровадження та скасування воєнного стану.

У структурі Ради національної безпеки та оборони України функціонує Головний ситуаційний центр України, на який покладено функції підготовки пропозицій і рекомендацій у галузі оборони держави, мобілізаційної підготовки, стратегічного планування у військовій сфері [3].

Статті 9-12-2 закону «Про правовий режим воєнного стану» присвячені повноваженням органів державної влади у сфері забезпечення режиму воєнного стану та особливостям їх функціонування в умовах, що розглядаються. Статті цього закону розкривають повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади, судів, прокуратури на території, на якій запроваджено воєнний стан.

По суті, кожне наведене положення стосовно особливостей діяльності зазначених державних органів є детальною вибіркою функції державного органу з базового документа, що регламентує статус, але тільки стосовно воєнного стану. Подібна ситуація є неприпустимою, оскільки в умовах, що розглядаються, відбувається кардинальна зміна структури управлінського механізму, особливо в місцевостях, де не просто оголошено воєнний стан, а й ведуться бойові дії.

Факт завчасного прийняття документа про воєнний стан виводить із надзвичайного, прийнятого екстрено, у стан особливого документа з чітко окресленими підставами застосування.

Окрім центральних органів виконавчої влади територіальні органи реалізують завдання у галузі мобілізаційної підготовки та мобілізації, захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій, територіальної оборони та цивільного захисту.

У даний час в Україні діє Єдина державна система цивільного захисту, що включає органи управління, сил і засобів центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, організацій, які реалізують повноваження щодо вирішення питань захисту населення і те-

риторій від надзвичайних ситуацій [4]. Структура органів Єдиної системи включає функціональну та територіальну підсистеми і представлена рівнями: державним, регіональним, місцевим та об'єктовим. Аналіз повноважень органів, включених до системи на кожному з рівнів, показує, що в систему координуючих, повсякденних та управлінських органів щодо запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру очолює Державна служба України з надзвичайних ситуацій, що перебуває у підпорядкуванні МВС України.

Доцільно передбачити таку систему органів, уповноважених у сфері реалізації адміністративно-правового режиму воєнного стану, на які покласти виконання таких завдань: здійснення підготовки і утримання в готовності необхідних сил і засобів для реалізації воєнного стану, навчання населення способам захисту та діям у даних ситуаціях; прийняття рішень щодо проведення евакуаційних заходів в умовах воєнного стану та організація проведення евакуації; здійснення в установленому порядку збору та обміну інформацією в галузі реалізації воєнного стану, забезпечення своєчасного інформування населення про загрози, що виникають; організація та проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, підтримання порядку у процесі проведення таких заходів; сприяння сталому функціонуванню підприємств, установ, організацій в умовах воєнного стану, забезпечення інформаційної безпеки та кібербезпеки [5; 6]; створення при органах місцевого самоврядування постійно діючих органів управління, спеціально уповноважених на вирішення завдань у сфері реалізації воєнного стану.

У державній системі органів державної влади, уповноважених реалізовувати надзвичайні заходи воєнного стану, особливе місце мають займати районні ланки даної системи, на які покладаються завдання: розробка та реалізація правових і економічних норм, пов'язаних із забезпеченням воєнного стану; участь у здійсненні цільових і науково-технічних програм, спрямованих на реалізацію воєнного стану та підвищення стійкості функціонування об'єктів економіки; забезпечення готовності до дій органів управління, сил і засобів, призначених для реалізації воєнного стану; збирання, обробка, обмін і видача інформації в даній галузі; підготовка населення до дій в умовах воєнного стану; прогнозування і оцінка можливої обстановки за безпосередньої загрози агресії, а також у процесі агресії проти України; ліквідація виникаючих надзвичайних ситуацій; здійснення заходів соціального захисту населення, яке постраждало внаслідок бойових дій; реалізація прав і обов'язків населення території, у якій запроваджено воєнний стан, зокрема осіб, які безпосередньо беруть участь у військових діях.

Правозастосовна практика використання воєнного стану, показує необхідність запровадження цього адміністративно-правового режиму за територіальним принципом і на окремих об'єктах промисловості.

Виходячи з цього в структурі районної ланки, поряд з територіальною ланкою, необхідно передбачити функціональні ланки, які повинні складатися з органів управління, сил і засобів, служб, об'єднань і відомств, розташованих на території району, незалежно від форм власності та відомчої належності, які безпосередньо вирішують спільні завдання у сфері реалізації воєнного стану.

Завершують систему органів, що реалізують воєнний стан, об'єктні ланки цієї системи, що входять до складу кожної районної ланки і створені на конкретних підприємствах, установах і організаціях всіх видів і форм власності, розташованих на території відповідного району з метою сприяння реалізації заходів воєнного стану безпосередньо на даних об'єктах.

При виконанні обов'язків у сфері здійснення адміністративно-правового режиму воєнного стану органи місцевого самоврядування повинні діяти на виконання законодавства про воєнний стан, сприяти центральним органам виконавчої влади, органам воєнного управління у вирішенні завдань щодо здійснення заходів воєнного стану.

Діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в умовах воєнного стану зводиться до сприяння органам військового управління у безпосередньому вирішенні завдань щодо відбиття агресії проти України. Тому необхідною умовою для ефективного вирішення цих завдань є підтримання Збройних Сил України у потрібній готовності, своєчасне планування застосування, здійснення комплексу мобілізаційних заходів і заходів територіальної оборони та цивільного захисту [7; 8].

Оголошення воєнного стану тягне комплекс мобілізаційних заходів, заснованих на принципах централізованого керівництва, завчасності, плановості, контролю, комплексності та взаємної узгодженості:

– переведення органів місцевого самоврядування і організацій на роботу в умовах воєнного стану;

- проведення мобілізації Сил оборони України;
- проведення заходів переведення економіки України, економіки адміністративно-територіальних утворень на режим воєнного часу;
- створення, розвиток і збереження мобілізаційних потужностей та об'єктів для виробництва продукції, необхідної для задоволення потреб держави, Збройних Сил України та потреб населення в умовах воєнного стану;
- підготовка техніки, призначеної при оголошенні мобілізації для постачання до Збройних Сил України;
- підготовка і організація нормованого постачання населення продовольчими та непродовольчими товарами, медичного обслуговування і забезпечення засобами зв'язку та транспортними засобами в період мобілізації в умовах воєнного стану;
- створення, накопичення, збереження і оновлення запасів матеріальних цінностей мобілізаційного та державного резервів;
- організація воєнного обліку в органах державної влади та місцевого самоврядування і організаціях;
- підготовка громадян з військово-облікових спеціальностей для комплектування Сил оборони України в період мобілізації в умовах воєнного стану.

Багато повноважень щодо реалізації воєнного стану покладено на територіальні центри комплектування та соціальної підтримки, які є територіальними військово-мобілізаційними органами Міністерства оборони України.

Територіальні центри комплектування та соціальної підтримки під час реалізації воєнного стану повинні здійснювати заходи [9]:

- проведення призову людських ресурсів, постачання транспорту у строки і обсяги, встановлені мобілізаційним планом в умовах воєнного стану;
- нагромадження людських ресурсів з метою комплектування з'єднань, військових частин, підрозділів Сил оборони України за мобілізаційним планом;
- розробка планів проведення мобілізації людських і транспортних ресурсів, пропозицій щодо питань задоволення мобілізаційних потреб для Сил оборони України за рахунок місцевих ресурсів, удосконалення бази мобілізаційного розгортання в умовах воєнного стану;
- здійснення воєнного обліку громадян, які перебувають у запасі та підлягають призову на військову службу, обліку автотransпортних засобів підприємств і приватних власників, які можуть бути використані в умовах воєнного стану у Збройних Силах України;
- участь у роботі з бронювання робітників і службовців за підприємствами на території, що обслуговується.

Вирішення завдань відбиття агресії проти України можливе лише при використанні цілої низки заходів територіальної оборони та цивільного захисту.

Заходи територіальної оборони організуються з метою підтримки режиму воєнного стану, захисту населення, об'єктів і комунікацій від дій противника, диверсійно-розвідувальних груп чи терористичних актів. Основною метою цивільного захисту є захист населення від небезпек при виникненні бойових дій.

На період воєнного часу сили цивільного захисту вирішують завдання: ведення радіаційної, хімічної та бактеріологічної розвідки в осередках ураження, зонах зараження та затоплення, на маршрутах висунання; проведення аварійно-рятувальних і інших невідкладних робіт в осередках ураження, зонах зараження та затоплення; проведення робіт з санітарної обробки населення, спеціальної обробки техніки та майна, знезараження споруд та територій; забезпечення введення сил цивільного захисту в осередки ураження, на ділянки зараження та затоплення; участь у заходах з евакуації населення, матеріальних і культурних цінностей з осередків ураження, зон зараження та затоплення; участь у проведенні робіт з відновлення об'єктів життєзабезпечення населення, виконання окремих завдань територіальної оборони, пов'язаних із відновленням аеродромів, доріг, переправ і інших важливих елементів інфраструктури тилу.

Воєнний стан є основою зміни форми державної системи управління. Фахівцями сформовано основні групи таких змін: запровадження воєнного стану може зберегти існуючі органи виконавчої влади, але поставити у пряме підпорядкування Президенту України; структура органів державної влади може бути збережена, однак вона ставиться у пряме підпорядкування спеціальному органу, який призначається Президентом України; координація робіт з ліквідації агресії проти

України, утворення спеціальних тимчасових органів управління; у разі неналежного здійснення функцій органами державної влади і управління можуть бути утворені тимчасові спеціальні органи управління.

Висновки. Система органів, які реалізують адміністративно-правовий режим воєнного стану, включає: Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, суди, органи прокуратури, місцеві органи державної влади. Правотворча діяльність у сфері регламентування воєнного стану не повинна і не може обмежуватися базовим нормативно-правовим актом. Практика наочно демонструє коло процесуальних питань, кожне з яких повинно мати відповідну правову регламентацію.

Для реагування на зміни, що відбуваються, розширюється компетенція органів виконавчої влади. Цей підхід ґрунтується на збільшенні повноважень органів, які регулюють сферу оборони та безпеки, та посиленні централізації. Розвиток регулювання сфери реалізації адміністративно-правового режиму воєнного стану супроводжується посиленням централізації системи органів виконавчої влади. Централізація здійснюється шляхом розширення апарату Уряду та глави держави; утворення спеціальних органів, профільних органів (Рада національної безпеки та оборони України), які беруть участь у регулюванні сфери реалізації адміністративно-правового режиму воєнного стану.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/389-19>.
2. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р. № 183/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/183/98-%D0%B2%D1%80>.
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 червня 2021 року «Щодо удосконалення мережі ситуаційних центрів та цифрової трансформації сфери національної безпеки і оборони»: Указ Президента України від 18.06.2021 р. № 260/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/260/2021>.
4. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. № 11. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text>.
5. Yesimov S., Borovikova V. Methodological foundations of information security research. *Social and Legal Studios*. 2023. № 6 (1), P. 49–55. URL: <https://doi.org/10.32518/sals1.2023.49>.
6. Melnychenko B., Tsebenko S., Khomyshyn I., Sirant M., Yesimov S. Organizational and legal principles of information security of enterprises in the conditions of martial law in Ukraine. *Naukovyi Visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu*, 2024, № 1. С. 167–174. URL: <https://doi.org/10.33271/nvngu/2024-1/167>.
7. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5403-17>.
8. Про основи національного спротиву: Закон України від 16.07.2021 р. № 1702-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1702-20>.
9. Про затвердження Положення про територіальні центри комплектування та соціальної підтримки: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.02.2022 р. № 154. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/154-2022-%D0%BF#Text>.