

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОБОТИ САРНЕНСЬКОЇ РАЙОННОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ПІД ЧАС ВІЙНИ

У статті досліджуються особливості державного регулювання роботи районної державної адміністрації під час війни. Проаналізовано основні нормативно-правові акти, які регулюють діяльність районних державних адміністрацій під час воєнного стану, виокремлені відмінності та характерні особливості регулювання їх роботи під час війни. Було встановлено, що наразі військові адміністрації наділені значно ширшими повноваженнями, що зумовлено потребою в оперативному та швидкому ухваленні рішень під час війни. Визначено, що після закінчення бойових дій районні військові адміністрації будуть працювати у форматі районних державних адміністрацій, однак під час війни їхня юридична підпорядкованість є дещо зміненою. Роботу військових адміністрацій спрямовує, координує і контролює Кабінет Міністрів України та Генеральний штаб Збройних Сил України, зважаючи на їхні повноваження.

На прикладі Сарненської районної державної адміністрації – органу державної влади Сарненського району Рівненської області розглянуто основні її повноваження та напрями діяльності в умовах воєнного стану. На підставі проведеного дослідження зроблено висновок, що незважаючи на важкі умови воєнного стану в країні районні державні адміністрації не лише продовжують свою роботу, а й розвиваються, що свідчить про ефективність реалізації публічної влади.

Ключові слова: воєнний стан; війна; районні адміністрації; державне регулювання; діяльність; Сарненська районна державна адміністрація.

Постановка проблеми. Повномасштабне вторгнення Росії стало найбільш складним викликом для незалежності та суверенітету України з моменту її відновлення. Це подія, що розколола не лише геополітичні межі, але й створила важливий акцент потреби міцності та спроможності країни захищати свою територіальну цілісність. З моменту початку широкомасштабної війни в Україні був введений воєнний стан, відповідно відбулися зміни в усіх аспектах життя



українців, діяльності підприємств, організацій, а також органів державної влади – війна на території України зумовила необхідність вжиття заходів для забезпечення належного та безперервного функціонування органів державної влади. Введений воєнний стан, зміна чинного законодавства, формування нових тимчасових органів публічної влади зумовлюють необхідність проведення змістовного аналізу особливостей регулювання діяльності органів виконавчої влади. Доцільно відзначити, що регулювання роботи районної державної адміністрації під час війни є складним завданням, оскільки воєнний час створює надзвичайні умови та вимагає ефективної організації роботи влади для забезпечення безпеки та добробуту населення. В контексті зазначеного вище тема статті є надзвичайно актуальною.

Метою статті є ґрунтовне дослідження особливостей регулювання роботи районної державної адміністрації під час війни на прикладі Сарненської районної державної адміністрації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження регулювання діяльності органів виконавчої влади здійснювали такі науковці: О. С. Дніпров, М. А. Кащшин, Я. В. Журавель, В. Й. Шевченко та інші.

Виклад основного матеріалу. До одного з важливих аспектів функціонування держави належить організація діяльності органів виконавчої влади на місцях таким чином, щоб належно відбувалася реалізація та виконання чинного законодавства, публічне адміністрування в різноманітних сферах життя суспільства, а також забезпечувалася реалізація прав і свобод громадян [1, С. 18].

Зазначимо, що ще в 2014 році в зоні проведення АТО (антитерористичної операції) на території Луганської, Донецької та Харківської області виникла проблема належного здійснення виконавчої влади. Відповідно, саме тоді був прийнятий Закон України «Про військово-цивільні адміністрації», яким було передбачено створення тимчасових державних органів – військово-цивільних адміністрацій в системі органів виконавчої влади [2]. Вони створювалися для того, щоб забезпечити дію законів України, безпеки та нормалізації життя та діяльності населення, правового порядку, участі у протидії збройній агресії, диверсіям, недопущення катастрофи гуманітарного рівня [3].

Після 2022 року, обласні державні адміністрації і військово-цивільні адміністрації і надалі виконують координацію діяльності органів виконавчої влади.

До повномасштабного вторгнення ми могли говорити, що районні державні адміністрації виступали в ролі місцевих органів у складі системи виконавчої влади на території певної адміністративно-територіальної одиниці. Вони виконували повноваження державної влади, делеговані відповідними радами, через створені управління, відділи й інші підрозділи та діяли під керівництвом Голови місцевої державної адміністрації.

Вони функціонували на засадах субординації, відповідальності перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України, а також зобов'язані звітувати та підпорядковуватися органам виконавчої влади вищого рівня, зокрема районним та обласним радам [4].

Діяльність органів виконавчої влади регулювалася за допомогою Конституції України [5], законів «Про місцеві державні адміністрації» [6] і «Про місцеве самоврядування в Україні» [7], а також інших нормативно-правових актів, які мають законний та підзаконний статус.

Отже, можна зробити висновок, що управління питаннями на місцях реалізувалося через структури органів державної адміністрації в областях і районах, які діяли як відокремлені виконавчі ланки, призначаються з центрального рівня та формуються з участю представницьких органів, обраних населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Такий підхід повністю відповідав концепції управління місцевими питаннями, яку використовує більшість сучасних країн світу в мирний час.

Відповідно до ст. 2 Закону «Про місцеві державні адміністрації», [6] місцеві державні адміністрації в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці в мирний час забезпечували наступне (рисунок).

Як відомо, на основі Указу Президента України «Про утворення військових адміністрацій» [8] від 24 лютого на базі існуючих районних державних адміністрацій утворили відповідні районні військові адміністрації, а їхні голови стали начальниками районних військових адміністрацій. Отже, у системі органів виконавчої влади з'явилися нові тимчасові державні органи – військові адміністрації. Крім того, значним чином було змінено законодавство за всіма напрямками регулювання їх діяльності.

На той час таке рішення було викликане військовою необхідністю та значною реальною загрозою окупації більшої території України. Підкреслимо, що це рішення є тимчасовим та буде діяти до скасування військового стану. Після закінчення бойових дій районні військові адміністрації будуть працювати у форматі

районних державних адміністрацій, проте під час війни їх юридична підпорядкованість є дещо зміненою.

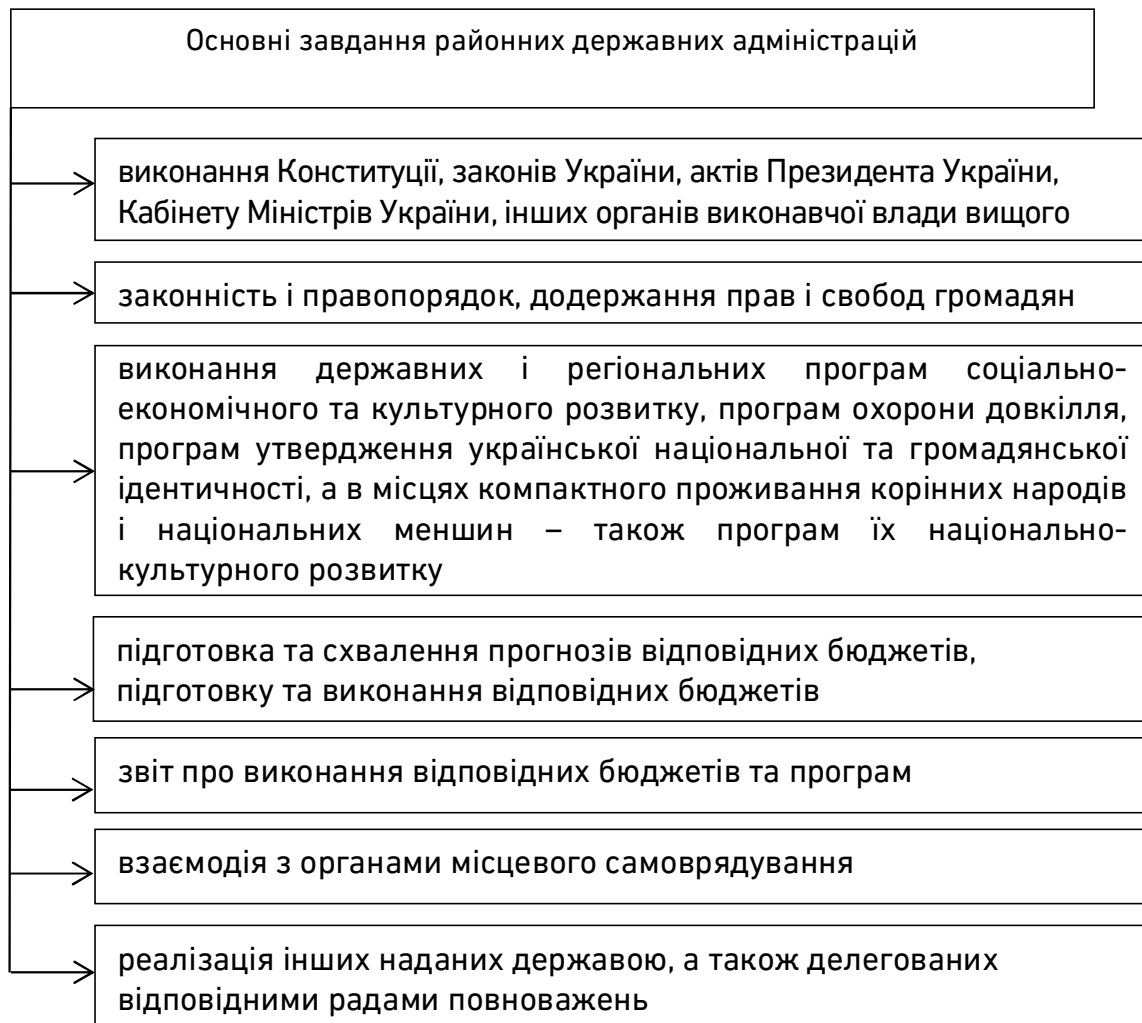


Рисунок. Основні завдання районних державних адміністрацій до введення воєнного стану

Джерело: побудовано автором на підставі [6]

Рішення про утворення військових адміністрацій приймає Президент України при поданні обласними державними адміністраціями або військовий командуванням. У випадку позитивного рішення про створення районної, обласної військової адміністрації статус останньої набуває відповідно районна, обласна державна адміністрація, голова районної, обласної державної адміністрації набуває статусу начальника військової адміністрації.

Однією з особливостей організації діяльності місцевих органів державної виконавчої влади під час війни є те, що вони поряд з виконанням повноважень, які спрямовує, координує і контролює Кабінет Міністрів України, здійснюють реалізацію повноважень з питань забезпечення оборони, безпеки та порядку, захисту

критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану, що спрямовуються, координуються і контролюються Генеральним штабом Збройних Сил України [9].

Отже, військові адміністрації наразі здійснюють виконання повноважень місцевих органів державної влади, а також повноважень в галузі забезпечення реалізації заходів правового режиму воєнного стану.

Як вже було зрозуміло з сказаного вище, різницю та відповідальність військових районних адміністрацій визначає Закон «Про правовий режим воєнного стану» [9]. Військовому командуванню, разом з районною військовою адміністрацією, дозволяється тимчасово обмежувати конституційні права та свободи людини і громадянина, а також – юридичних осіб. Серед таких дозволів, наприклад, можуть бути: охорона об'єктів державного значення; використання підприємств для потреб оборони; запровадження комендантської години; встановлення особливого режиму в'їзду та виїзду; заборона проведення мирних мітингів та інших заходів; посилення охорони державної таємниці та багато іншого.

Враховуючи дію воєнного стану, повноваження військових адміністрацій також здійснюються, враховуючи особливості воєнного стану. Водночас в наведеному вище Законі визначені також і обов'язки з евакуації населення і забезпечення їх продуктами харчування у випадку небезпеки. Закон передбачає також, що посади держслужбовців в районних військових адміністраціях можуть замінювати військовослужбовці, правоохоронці та службовці цивільного захисту – якщо того потребують інтереси держави.

Таким чином, в період воєнного стану діяльність місцевих державних адміністрацій зосереджена на забезпеченні дії Конституції і законів України, здійсненні заходів правового режиму, цивільного захисту, оборони, охорони прав, свобод та законних інтересів громадян. Воєнний стан передбачає надання органам державної влади, військовим адміністраціям і органам місцевого самоврядування відповідних повноважень, які є необхідними для відвернення загрози, спротиву збройної агресії і забезпечення безпеки нашої країни.

Отже, розглянувши особливості державного регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій, перейдемо безпосередньо до розгляду особливостей роботи та державного регулювання діяльності Сарненської районної державної адміністрації – органу державної влади Сарненського району



Рівненської області, який був утворений у серпні 1995 року [10], яка в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території району, а також реалізує повноваження, які були делеговані їй відповідною радою.

Відзначимо, що станом на 2022 рік чисельність штатних працівників Сарненської районної державної адміністрації складала 157 осіб. Основним завданням працівників апарату районної адміністрації в 2022 році були правове, організаційне, матеріально-технічне й інше забезпечення діяльності районної державної адміністрації [11].

Районна державна адміністрація діє на підставі Конституції України (статті 118, 119) [5] та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [6] від 9 квітня 1999 року № 586-XIV, а також з врахуванням законодавства, яке було введено під час воєнного стану – ми його розглянули дещо вище. Контроль за діяльністю Сарненської районної державної адміністрації в умовах воєнного стану здійснює Рада національної безпеки і оборони України.

Організаційні і процедурні питання роботи Сарненської районної державної адміністрації наразі є врегульованими регламентом, який був затверджений розпорядженням її Голови від 31.01.2018 року № 23 [10].

Починаючи з 24 лютого 2022 року, у зв'язку зі збройною агресією Росії проти України, відповідно до Указу Президента України від 24.02.2022 № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» [8], Сарненська районна державна адміністрація також отримала статус військової адміністрації. Відтак, 2022 рік став роком нових завдань та випробувань, які потребували від районної адміністрації оперативного розв'язку.

На вимоги Закону України «Про правовий режим воєнного стану» на період його дії на посади державної служби призначення здійснює начальник районної військової адміністрації без здійснення конкурсного відбору. За 2022 рік в досліджуваній адміністрації було призначено 14 осіб, звільнено 21 особу [11].

Фінансове та господарське забезпечення районної державної адміністрації було організоване відповідно до вимог Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік». Відзначимо, що бюджетні призначення у розмірі 23764,9 тис. грн, які були виділені цій районній державній адміністрації як головному розпоряднику бюджетних коштів та були використані повною мірою [11].

Одним з пріоритетних напрямів роботи Сарненської районної державної адміністрації є виконання соціальних ініціатив

Президента України, відповідно працівники адміністрації оперативно реагують на соціальні потреби населення району, а розгляд звернень громадян та їх розв'язання лишаються одним з пріоритетних напрямів діяльності.

Основні зусилля досліджуваного органу виконавчої влади, спільно з органами місцевого самоврядування, суб'єктами підприємництва, були спрямовані на введення у районі державних реформ, виконання завдань Програми економічного і соціального розвитку району на 2022 рік у період дії воєнного стану, підготовку території Сарненського району до оборони.

В 2022 році працівниками Сарненської районної державної адміністрації був сформований реєстр розміщень для потенційного ведення підприємництва на території району, тобто обґрунтована можливість переміщення вітчизняних підприємств, які знаходяться у зоні активних бойових дій [11].

Відзначимо, що на Сарненщину було переміщено 6417 внутрішньо переміщених осіб, таким чином потрібно було вжити заходів з розміщення ВПО та забезпечення їх речами першої необхідності, продуктами харчування та одягом.

Під час війни одним з пріоритетних завдань, над яким працювала районна державна адміністрація, було зміцнення обороноздатності країни. Для підвищення рівня безпеки у районі було зроблено додаткове укріплення кордону з Білоруссю, розгорнуто сили територіальної оборони та добровольчі формування територіальних громад. Крім того, в районі був сформований батальйон територіальної оборони Сарненщини та 11 добровольчих формувань територіальних громад [11].

Рішенням районної ради була затверджена «Районна Програма підготовки тероборони та населення району до участі в русі національного спротиву в Сарненському районі на 2022–2024 роки» [11]. З метою реалізації заходів зазначеної Програми з місцевих бюджетів територіальних громад району було виділено 2248,170 тис. грн [11]. Отже, впродовж 2022 р. зазначені кошти були використані на підтримку військової частини і територіальних центрів комплектування.

Особливої уваги потребувала організація та забезпечення своєчасного оповіщення, збору військовозобов'язаних та техніки до пунктів прийому військових частин, яке регулювалося розпорядженням голови адміністрації – начальника районної військової адміністрації від 27.02.2022 № 1 «Про заходи щодо виконання в Сарненському районі Указу Президента України від 24



лютого 2022 року № 69/2022 «Про загальну мобілізацію» [11]. Зазначені вище завдання були виконані у повному обсязі.

Під час війни за сприяння досліджуваної державної адміністрації на потреби військових було надано 9 автомобілів, налагоджена доставка гуманітарної допомоги.

Отже, якщо підсумувати роботу Сарненської районної державної адміністрації, можна сказати, що за її участі в умовах воєнного стану була організована стабільність всіх систем життєдіяльності та обороноздатності району.

Вдосконалення діяльності військових державних адміністрацій наразі є важливим завданням для забезпечення обороноздатності нашої країни. До основних напрямів вдосконалення роботи Сарненської районної державної адміністрації можна віднести наступні.

1. Використання сучасних технологій: розробка та впровадження військових інформаційних систем для ефективного управління ресурсами, ведення обліку та аналізу даних.

2. Оптимізація ланцюга постачання: вдосконалення системи управління логістикою та постачанням для можливості забезпечення швидкої та ефективної доставки ресурсів військовим.

3. Розвиток кадрового потенціалу: підвищення кваліфікації персоналу через систематичні тренування та навчання; впровадження програм мотивації та кар'єрного росту для збереження та залучення кваліфікованих фахівців.

4. Удосконалення стратегічного управління: розробка та впровадження чітких стратегій управління для досягнення стратегічних цілей; використання систем бюджетування та моніторингу для ефективного розподілу ресурсів.

5. Забезпечення кібербезпеки: розробка та впровадження заходів з кібербезпеки для захисту важливої інформації та інфраструктури військових адміністрацій від кіберзагроз.

6. Взаємодія з цивільним сектором: співпраця з цивільним сектором, підприємцями, спонсорами для більшої ефективності реалізації заходів правового режиму воєнного стану.

Впровадження цих заходів може допомогти забезпечити ефективне та сучасне управління районними державними адміністраціями, що позитивно вплине на загальну ефективність організації їх діяльності під час війни.

Висновки. Проведене дослідження діючого законодавства дозволяє говорити про те, що під час дії воєнного стану з метою належного забезпечення діяльності органів державної влади та

органів місцевого самоврядування, у системі органів виконавчої влади були утворені нові тимчасові органи – військові адміністрації, які є суб'єктами публічної адміністрації та здійснюють виконання повноважень місцевих органів державної влади, а також повноваження у сфері забезпечення заходів правового режиму воєнного стану, у сфері оборони, безпеки та порядку, захисту інфраструктури.

Було встановлено, що військові адміністрації наділені значно ширшими повноваженнями, що зумовлено потребою в оперативному та швидкому ухваленні рішень під час війни. Роботу військових адміністрацій спрямовує, координує і контролює Кабінет Міністрів України та Генеральний штаб Збройних Сил України, зважаючи на їх повноваження.

1. Дніпров О. С. Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2019. 498 с. 2. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 р. № 141- VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення: 27.11.2023). 3. Дуліба Є. Особливості організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. Вип. 4 (32). С. 46–55. 4. Журавель Я. В. Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Національний авіаційний університет. Київ, 2021. 517 с. 5. Конституція України. 6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення: 27.11.2023). 7. Про місцеве самоврядування в Україні. 8. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (дата звернення: 27.11.2023). 9. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389 - VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 27.11.2023). 10. Сарненська районна державна адміністрація. URL: <https://sarny-rda.gov.ua> (дата звернення: 27.11.2023). 11. Публічний звіт про роботу Сарненської районної державної адміністрації в 2022 році. URL: <https://sarny-rda.gov.ua/news/1677259831> (дата звернення: 27.11.2023).

REFERENCES:

1. Dniprov O. S. Paradyhma vykonavchoi vlady v Ukraini: administratyvno-pravovyi aspekt : dys. ... d-ra yuryd. nauk : 12.00.07 / Natsionalnyi universytet «Lvivska politekhnikha». Lviv, 2019. 498 s. 2. Pro viiskovo-tsyvilni administratsii : Zakon Ukrainy vid 03.02.2015 r. № 141- VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (data zvernennia: 27.11.2023). 3. Duliba Ye. Osoblyvosti orhanizatsii diialnosti mistsevykh orhaniv vykonavchoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia pid chas voiennoho stanu. *Aktualni problemy pravoznavstva*. 2022. Vyp. 4 (32). S. 46–55. 4. Zhuravel Ya. V. Administratyvno-pravove zabezpechennia detsentralizatsii orhaniv



vykonavchoi vlady v Ukraini : dys. ... d-ra yuryd. nauk : 12.00.07 / Natsionalnyi aviatsiinyi universytet. Kyiv, 2021. 517 s. **5.** Konstytutsiia Ukrainy. **6.** Pro mistsevi derzhavni administratsii : Zakon Ukrainy vid 09.04.1999 r. № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (data zvernennia: 27.11.2023). **7.** Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini. **8.** Pro utvorennia viiskovykh administratsii : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24.02.2022 r. № 68/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (data zvernennia: 27.11.2023). **9.** Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu : Zakon Ukrainy vid 12.05.2015 r. № 389 - VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (data zvernennia: 27.11.2023). **10.** Sarnenska raionna derzhavna administratsiia. URL: <https://sarnyrda.gov.ua> (data zvernennia: 27.11.2023). **11.** Publichnyi zvit pro robotu Sarnenskoï raionnoi derzhavnoi administratsii v 2022 rotsi. URL: <https://sarnyrda.gov.ua/news/1677259831> (data zvernennia: 27.11.2023).

Malanchuk L. O. ^[1; ORCID ID: 0000-0002-6341-5639],

Candidate in Economics (Ph.D.), Associate Professor,

Kokhan O. S. ^[1; ORCID ID: 0000-0002-1294-8849],

Master

¹*National University of Water and Environmental Engineering, Rivne*

FEATURES OF THE STATE REGULATION OF THE WORK OF THE SARNY DISTRICT STATE ADMINISTRATION DURING THE WAR

The article examines the peculiarities of the state regulation of the work of the district state administration during the war. The main normative legal acts regulating the activities of district state administrations during the martial law are analyzed, the differences and characteristic features of the regulation of their work during the war are highlighted. It was established that military administrations are endowed with much wider powers, which is due to the need for operational and quick decision-making during wartime. It was determined that after the end of hostilities, district military administrations will work in the format of district state administrations, however, during the war, their legal subordination is somewhat changed. The work of military administrations is directed, coordinated and controlled by the Cabinet of Ministers of Ukraine and the General Staff of the Armed Forces of Ukraine, taking into account their powers. On the example of the Sarny district state administration – the state authority of the Sarny district of the Rivne region, its main powers and directions of activity in the conditions of martial law are considered. On the basis of the conducted research, it was concluded that despite the difficult conditions of martial law in the country, district state administrations not only continue their work, but also develop, which indicates the effectiveness of the implementation of public power. The main directions for improving the work of district state

administrations in wartime conditions were determined: use of modern technologies, optimization of the supply chain; development of personnel potential, improvement of strategic management; ensuring cyber security; interaction with the civil sector. It is noted that the implementation of these measures can help ensure effective and modern management of district state administrations, which, in turn, will positively affect the overall effectiveness of the organization of their activities during the war.

Keywords: martial law; war; district administrations; state regulation; activity; Sarny District State Administration.

Отримано: 08 січня 2024 року
Прорецензовано: 13 січня 2024 року
Прийнято до друку: 29 березня 2024 року