



**Олександр Миколайович МУЗИЧУК,**  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України  
(Харківський національний  
університет внутрішніх справ,  
м. Харків, Україна)

**БУГАЙЧУК Костянтин Леонідович**  
доктор юридичних наук, професор  
(Харківський національний університет  
внутрішніх справ, м. Харків, Україна)



## **ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ПРИНЦИПИ, ОСОБЛИВОСТІ ТА НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ**

*Виокремлено специфічні принципи, які постали перед публічним адмініструванням в умовах воєнного стану, зокрема принцип розширення компетенції суб'єкта публічного адміністрування для задоволення потреб населення та надання відповідних послуг, принцип адаптивності суб'єкта публічного адміністрування, принцип взаємодоповнюючої діяльності з іншими суб'єктами публічного адміністрування, принцип першочерговості безпеки населення при виконанні завдань та функцій суб'єктом публічного адміністрування, принцип недопустимості співпраці з окупаційною адміністрацією та принцип ініціативності та широкої самостійності керівника.*

*На основі виокремлених принципів виділено особливості публічного адміністрування в умовах воєнного стану. У ході вдосконалення публічного адміністрування в умовах воєнного стану запропоновано організувати*

*ефективну систему підвищення кваліфікації для державних службовців, зокрема для керівників різного рівня, залучати міжнародні гранти, створювати максимально можливі умови для ресурсної, матеріально-технічної та господарської самостійності суб'єктів публічного адміністрування, забезпечити достатню кількість допоміжного та обслуговуючого персоналу, впроваджувати нові напрямки у ході встановлення тісного контакту науковців та практиків в сфері аналізу повсякденних та новітніх проблем, з якими зіштовхуються суб'єкти публічного адміністрування в умовах воєнного стану, проводити ґрунтовні дослідження комплексних міждержавних програм співробітництва у європейських країнах, зокрема у польсько-німецькому прикордонному регіоні, вдосконалювати нормативно-правове, організаційне, матеріально-технічне забезпечення діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері врегулювання соціальних процесів, породжених специфічними умовами воєнного стану, зокрема масової проблеми внутрішньо переміщених осіб, науково осмислювати проекти у сфері соціально-гуманітарної допомоги населенню, які набули особливого значення в умовах воєнного стану.*

**Ключові слова:** публічне адміністрування, воєнний стан, принципи, проблемні аспекти, напрямки, вдосконалення.

**Постановка проблеми.** Процеси євроінтеграції та впровадження категорій «публічне управління» та «публічне адміністрування», їх сутнісне осмислення з урахуванням реалій українського суспільства набувають визначального значення в українській науковій думці. Водночас доктринальне осмислення категорії «публічне адміністрування» актуалізує потребу у виробленні дієвих механізмів перебудови сутності діяльності органів державної влади в контексті новітнього розуміння управління такою діяльністю в різних сферах державного життя.

З введенням в Україні правового режиму воєнного стану правова доктрина зіткнулась з необхідністю осмислення сутності публічного адміністрування в нових соціально-політичних реаліях, а також особливостей його реалізації в управлінні ключовими сферами життя суспільства в умовах воєнного стану та пов'язаних із даним правовим режимом сутнісних перебудов соціальної, економічної та правоохоронної сфер.

Тому проблема визначення сутності публічного адміністрування в умовах воєнного стану потребує особливої уваги з боку дослідників з огляду на необхідність адаптації вітчизняного законодавства як до європейської правової системи, так і до специфічних викликів у діяльності органів державної влади, громадських інституцій в умовах воєнного стану.

Окрім питання сутності публічного адміністрування були предметом наукових досліджень О.М. Бандурки, К.Л. Бугайчука, С.І. Вирового, А.М. Волкова, Н.Л. Гавкалової, В.В. Галунька, А.М. Гоголева, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.В. Корженка, А.М. Куліша, Р.В. Миронюка, Р.С. Мельника, та багатьох інших авторів. Проте реалізація інструментів

публічного адміністрування в умовах воєнного стану зазнає принципових змін, постають новітні організаційні, матеріально-технічні, нормативні виклики, які змінюють систему принципів діяльності суб'єктів публічного адміністрування, закладають нові напрямки їх діяльності та потребують максимальної акумуляції зусиль української науки задля формування комплексного, міждисциплінарного бачення шляхів вирішення даних проблем та викликів.

*Мета статті* полягає в тому, щоб визначити принципи, особливості та напрямки вдосконалення публічного адміністрування в умовах воєнного стану. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити такі завдання: розглянути позиції науковців стосовно вказаної проблематики; сформувати коло принципів, які постали перед публічним адмініструванням у досліджуваній період; виокремити проблемні аспекти публічного адміністрування в умовах воєнного стану; запропонувати напрямки вдосконалення публічного адміністрування в умовах воєнного стану.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що в ньому враховані актуальні особливості воєнного стану в Україні в контексті діяльності суб'єктів публічного адміністрування, сформоване авторське бачення принципів публічного адміністрування у даний період, з урахуванням новітніх викликів виокремлено проблемні аспекти реалізації публічного адміністрування, а також визначено основні шляхи його вдосконалення у досліджуваній період.

**Виклад основного матеріалу.** Визначення сутності публічного адміністрування в умовах воєнного стану можливе лише на основі ґрунтовного аналізу позицій науковців з даної проблематики.

Так, Р. В. Миронюк під терміном «публічне адміністрування» у вузькому розумінні визначає виконання певних завдань у рамках інструкцій, а в широкому розумінні, на його думку, це поняття включає також контроль за виконанням управлінських рішень<sup>1</sup>. При цьому варто зауважити, що дослідник робить акцент на інструкціях як єдиному джерелі права, приписи якого втілюються в результаті публічного адміністрування. Навіть припускаючи те, що під інструкціями у даному контексті розуміються не лише інструкції, затверджені відомчими наказами, але й положення нормативно-правових актів, такий підхід очевидно не враховує принципи права як базові, засадничі положення. Це є важливим в умовах воєнного стану, коли через принципову новизну завдань, ситуативно покладених на суб'єкти публічного адміністрування, окремі напрямки їх діяльності не були нормативно врегульовані на рівні інструкцій різного рівня.

Дещо ширше сутність досліджуваної дефініції розглядає К. Л. Бугайчук, який під публічним адмініструванням розуміє вид діяльності публічної адміністрації, який виражається, крім надання адміністративних

---

<sup>1</sup> Миронюк Р. В. Публічне адміністрування: конспект лекцій. Дніпро: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2016. С. 5.

послуг, у реалізації та виконанні законів і підзаконних нормативно-правових актів<sup>1</sup>. Як бачимо, при осмисленні поняття публічного адміністрування дослідник також не торкається сутності принципів як основоположних, засадничих положень здійснення управлінської діяльності. У той же час К. Л. Бугайчук в іншому своєму дослідженні, присвяченому інституціональним принципам публічного адміністрування в органах Національної поліції України, на основі аналізу наукових праць провідних вчених виокремлює принципи верховенства права, законності, гласності здійснення публічного адміністрування, науковості, вивчення досвіду адміністрування у правоохоронних органах зарубіжних країн, об'єктивності, соціальної спрямованості публічного адміністрування, політичної нейтральності та безперервності<sup>2</sup>.

Для повнішого осмислення сутності публічного адміністрування в умовах воєнного стану вважаємо за доцільне виокремити специфічні для даного періоду принципи.

1. Принцип розширення компетенції суб'єкта публічного адміністрування для задоволення потреб населення та надання відповідних послуг. Даний принцип тісно пов'язаний зі штатами, територією діяльності суб'єкта публічного адміністрування, а також з поточним станом безпекового середовища на конкретній території. Так, за умов відсутності у населення доступу до харчування, медичного забезпечення і комунальних послуг підрозділи поліції виконували комплекс заходів із доставлення адресної гуманітарної допомоги.

2. Принцип адаптивності суб'єкта публічного адміністрування. Цей принцип передбачає можливість зміни формату його роботи залежно від безпекової ситуації. Такі зміни можуть включати серед іншого тимчасовий перехід на вахтовий метод, дистанційну роботу в умовах ускладнення функціонування мережі громадського транспорту тощо.

3. Принцип взаємодоповнюючої діяльності з іншими суб'єктами публічного адміністрування. Під даним принципом ми розглядаємо таку діяльність в умовах воєнного стану, коли різні суб'єкти публічного адміністрування у ході взаємодії між собою виконують комплекс завдань, не характерних для їх діяльності у мирний час, перекиваючи окремі напрямки роботи один одного.

4. Принцип першочерговості безпеки населення при виконанні завдань та функцій суб'єктом публічного адміністрування передбачає формат надання послуг з найменшим ступенем небезпеки для населення в умовах воєнного стану. Окремо даний принцип можна розглядати в контексті розуміння державних інституцій як гарантів інформаційної безпеки в умовах, коли, як зазначають С. О. Ткаченко та А. С. Дядін, інформаційна війна є і війною ментальною, тому що відбувається за розум і

<sup>1</sup> Бугайчук К. Л. Публічне адміністрування: теоретичні засади та підходи до визначення. *Право і безпека*. 2017. № 3 (6). С. 42.

<sup>2</sup> Бугайчук К. Л. Інституціональні принципи публічного адміністрування в органах Національної поліції України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 1. Т. 1. С. 166–168.

поведінку людей<sup>1</sup>.

5. Принцип неприпустимості співпраці з окупаційною адміністрацією тісно пов'язаний з неприпустимістю будь-яких проявів колабораційної діяльності державних службовців, формуванням у них патріотизму, високого рівня виконавської дисципліни та нульової толерантності до колаборантів у їх соціально-професійному оточенні. У цьому аспекті важливою є чітка взаємопов'язаність і взаємоузгодженість адміністративно-правової, кримінально-правової та кримінологічної доктрин у ході розроблення ефективної нормативно-правової основи притягнення до відповідальності за подібні діяння. Як зазначають Ю. В. Орлов та Н. О. Прібиткова, аналізуючи слідчу та судову практику, наявну в Єдиному державному реєстрі судових рішень, вироки за колабораційну діяльність (ч. 1 ст. 111-1 КК України), санкція зазначеної норми абсолютно не корелює з ознаками осіб злочинців, адже абсолютна більшість із них не відповідає ознакам службової особи, не мала на момент притягнення до кримінальної відповідальності жодного стосунку до публічної служби<sup>2</sup>.

6. Принцип ініціативності та широкої самостійності керівника. Основою даного принципу є необхідність в окремих ситуаціях, що мають місце в умовах воєнного стану, прийняття рішень на основі доцільності та співмірності у конкретній ситуації використаних засобів меті, що є провідною у діяльності суб'єкта публічного адміністрування, а також принципам, на яких така діяльність заснована (ініціативна діяльність на основі «*Fitness for purpose*»).

На основі осмислення зазначених загальних та специфічних принципів публічного адміністрування в умовах воєнного стану їх можна визначити як базові, засадничі положення, сформовані на рівні законів і підзаконних нормативно-правових актів, а також загальних принципів права, які слугують основою діяльності суб'єктів публічного адміністрування, у тому числі в умовах новітніх викликів, породжених правовим режимом воєнного стану.

Спираючись на аналіз позицій науковців та авторське бачення, можна виокремити такі проблемні аспекти публічного адміністрування в умовах воєнного стану:

- 1) погіршення електро-, водо-, теплопостачання суб'єктів публічного адміністрування;
- 2) порушення звичного формату роботи суб'єктів публічного адміністрування, необхідність врахування при організації роботи безпекових викликів;
- 3) передислокація окремих суб'єктів публічного адміністрування до інших територій, що позначається на їх організаційному, господарському, матеріально-технічному забезпеченні;

<sup>1</sup> Ткаченко С. О., Дядін А. С. Суспільна безпека в умовах воєнного стану та ментальної війни». *Право і безпека*. 2022. № 3 (86) С. 135. DOI: 10.32631/pb.2022.3.11.

<sup>2</sup> Орлов Ю. В., Прібиткова Н. О. Війна та кримінально-правова політика України: виклики та відповіді. *Право і безпека*. 2022. № 2 (85). С. 44. DOI: 10.32631/pb.2022.2.04

4) відсутність досвіду функціонування у подібних умовах, непристосованість керівників до принципово нових функцій, зокрема у сфері комплексного соціально-гуманітарного забезпечення кожного окремого працівника.

Окреслені проблемні напрямки не є вичерпними з огляду на динамічні зміни у характері та території проведення активних бойових дій, проте на їх основі та у ході аналізу окреслених у дослідженні аспектів можна сформулювати напрямки для вдосконалення публічного адміністрування в умовах воєнного стану:

1. Організація системи підвищення кваліфікації для державних службовців, зокрема для керівників різного рівня задля формування принципово нових якостей, зокрема вміння швидко та точно приймати рішення в умовах новітніх і небачених раніше викликів, що відіграє важливу роль в умовах воєнного стану.

2. Залучення міжнародних грантів для реалізації принципово нових напрямків діяльності суб'єктів публічного адміністрування. У цьому аспекті акцентуємо увагу на необхідності втілення у повсякденну діяльність окремих положень проектного менеджменту задля успішної реалізації міжнародних соціальних проєктів у тісній кооперації з суб'єктами публічного адміністрування.

3. Створення максимально можливих умов для ресурсної (електричної, водної, теплової), матеріально-технічної та господарської (харчування, питна вода, наявність потенційно необхідного матеріально-технічного, технологічного, канцелярського та іншого обладнання у кількості, що є достатньою для функціонування в умовах неможливості підвозу додаткового устаткування (спорядження) та повноцінного надання послуг з його ремонту) самостійності суб'єктів публічного адміністрування.

4. Забезпечення достатньої кількості допоміжного та обслуговуючого персоналу для повноцінного автономного функціонування суб'єктів публічного адміністрування.

5. Облаштування зон для відпочинку, спорту та іншого змістовного проведення дозвілля працівників, а також місць для куріння, приготування їжі, миття посуду, приведення санвузлів, душових у такий стан, який є придатним для їх використання протягом тривалого часу під час фактичного проживання працівників (їх сімей) на своєму робочому місці.

6. Тісний контакт науковців та практиків на рівні щоденної комунікації у ході аналізу повсякденних та новітніх проблем, з якими зіштовхуються суб'єкти публічного адміністрування в умовах воєнного стану. Для подібного контакту принципово необхідними є відповідні віртуальні платформи, електронні бази даних, а також активне використання соціальних мереж (месенджерів). Даний напрямок також охоплює проведення науково-практичних конференцій, круглих столів та реалізацію спільних соціальних ініціатив.

7. Проведення ґрунтовних досліджень комплексних міждержавних програм співробітництва у європейських країнах, зокрема у польсько-

німецькому прикордонному регіоні. На основі детального вивчення подібного зарубіжного досвіду можна реалізовувати принципово нові напрямки співробітництва у прикордонних регіонах України з метою перешкоджання незаконній міграції чоловіків з метою уникнення мобілізації в умовах воєнного стану.

8. Вдосконалення нормативно-правового, організаційного, матеріально-технічного забезпечення діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері врегулювання соціальних процесів, породжених специфічними умовами воєнного стану, зокрема масової проблеми внутрішньо переміщених осіб. Так, дослідники наголошують на тому, що негативний характер масового явища процесів внутрішньої міграції пов'язаний з тим, що при виїзді із зазначених територій громадяни втрачають житло, роботу, майно, фінансові ресурси, документи. У цих умовах важлива підтримка держави, яка виражається в різних формах, включаючи послуги та соціальне забезпечення<sup>1</sup>.

9. Наукове осмислення проєктів у сфері соціально-гуманітарної допомоги населенню, які набули особливого значення в умовах воєнного стану. Наразі на загальнодержавному рівні суб'єкти публічного адміністрування, зокрема і представники Національної поліції України, беруть участь у волонтерських ініціативах та соціальних проєктах, спрямованих на надання гуманітарної та іншої допомоги найбільш вразливим категоріям населення в умовах воєнного стану. Дані соціальні ініціативи відіграють важливу роль для забезпечення функціонування базових сфер життєдіяльності населення на деокупованих та інших постраждалих від бойових дій територіях.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що питання сутності публічного адміністрування в умовах воєнного стану виступає базовим та стратегічно важливим з огляду на суттєві трансформації, новітні риси та особливості публічного адміністрування в ключових сферах життєдіяльності людини.

У ході дослідження були виокремлені специфічні принципи, які постали перед публічним адмініструванням у досліджуваній нами період, зокрема принцип розширення компетенції суб'єкта публічного адміністрування для задоволення потреб населення та надання відповідних послуг, принцип адаптивності суб'єкта публічного адміністрування, принцип взаємодоповнюючої діяльності з іншими суб'єктами публічного адміністрування, принцип першочерговості безпеки населення при виконанні завдань та функцій суб'єктом публічного адміністрування, принцип недопустимості співпраці з окупаційною адміністрацією та принцип ініціативності та широкої самостійності керівника.

На основі виокремлених принципів виділено особливості публічного адміністрування в умовах воєнного стану та запропоновано у ході

---

<sup>1</sup> Ishchenko, I., Shvets, K., Kupina, L., Kulyk, M., Bezpalova, O. Preventive activities of the National Police of Ukraine regarding violations of rights and freedoms of internally displaced persons. *Revista De La Universidad Del Zulia*. 2022. № 13 (38). P. 171. DOI: <https://doi.org/10.46925//rdluz.38.12>

покращення процесу реалізації інструментів публічного адміністрування в умовах воєнного стану організувати ефективну систему підвищення кваліфікації для державних службовців, зокрема для керівників різного рівня, залучати міжнародні гранти, створювати максимально можливі умови для ресурсної, матеріально-технічної та господарської самостійності суб'єктів публічного адміністрування, забезпечувати достатню кількість допоміжного та обслуговуючого персоналу, впроваджувати нові напрямки у ході встановлення тісного контакту науковців та практиків в сфері аналізу повсякденних та новітніх проблем, з якими зіштовхуються суб'єкти публічного адміністрування в умовах воєнного стану.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бугайчук К. Л. Інституціональні принципи публічного адміністрування в органах Національної поліції України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 1. Т. 1. С. 163–169.
2. Бугайчук К. Л. Публічне адміністрування: теоретичні засади та підходи до визначення. *Право і безпека*. 2017. № 3 (6). С. 38–44.
3. Миронюк Р. В. Публічне адміністрування: конспект лекцій. Дніпро: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2016. 81 с.
4. Орлов Ю. В., Прібиткова Н. О. Війна та кримінально-правова політика України: виклики та відповіді. *Право і безпека*. 2022. № 2 (85). С. 40–49. DOI: 10.32631/pb.2022.2.04.
5. Ткаченко С. О., Дядін А. С. Суспільна безпека в умовах воєнного стану та ментальної війни». *Право і безпека*. 2022. № 3 (86) С. 128–139. DOI: 10.32631/pb.2022.3.11.
6. Ishchenko, I., Shvets, K., Kupina, L., Kulyk, M., Bezpalova, O. Preventive activities of the National Police of Ukraine regarding violations of rights and freedoms of internally displaced persons. *Revista De La Universidad Del Zulia*. 2022. № 13 (38). PP. 169–179. DOI: <https://doi.org/10.46925//rdluz.38.12>.

Стаття надійшла до редакції 18.08.2023

**Oleksandr M. MUZYCHUK,**

Doctor of Science in Law, Professor, Honored lawyer of Ukraine  
(*Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine*)

**Kostyantyn L. BUGAYCHUK,**

Doctor of Science in Law, Professor  
(*Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine*)

### **PUBLIC ADMINISTRATION UNDER MARTIAL LAW: PRINCIPLES, FEATURES AND AREAS OF IMPROVEMENT**

The specific principles that appeared before the public administration in the conditions of martial law are singled out, in particular the principle of expanding



the competence of the subject of public administration to meet the needs of the population and provide relevant services, the principle of adaptability of the subject of public administration, the principle of complementary activities with other subjects of public administration, the principle of the priority of public safety in the performance of tasks and functions by the subject of public administration, the principle of inadmissibility of cooperation with the occupation administration and the principle of initiative and broad independence of the manager.

On the basis of the identified principles, the peculiarities of public administration under martial law are highlighted. In the course of improving public administration under martial law, it is proposed to organize an effective training system for civil servants, in particular for managers of various levels, to attract international grants, to create the maximum possible conditions for resource, material technical and economic independence of subjects of public administration, to ensure a sufficient number of support and service personnel, to introduce new directions in the course of establishing close contact of scientists and practitioners in the field of analysis of everyday and new problems faced by subjects of public administration under martial law, to carry out thorough studies of complex interstate cooperation programs in European countries, in particular in the Polish-German border region, to improve regulatory, organizational, material and technical support for the activities of public administration subjects in the sphere of regulation of social processes generated by specific conditions of martial law, in particular mass problems of internally displaced persons, to scientifically understand projects in the field of social and humanitarian assistance to the population, which have acquired special importance in the conditions of martial law.

**Key words:** *public administration, martial law, principles, problematic aspects, directions, improvement.*