

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/1813-338X-2024.3.25>**Р. В. Стефанчишен**

доктор філософії в галузі права

## ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ПЕРІОД ДІЇ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

*Стаття присвячена дослідженню функціонування центральних органів виконавчої влади в період дії правового режиму воєнного стану. Проаналізовано компетенційні трансформації, що відбулись в діяльності центральних органів виконавчої влади в період дії воєнного стану на прикладі Міністерства оборони України, Міністерства юстиції України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Бюро економічної безпеки. Констатовано фактичне розширення компетенції центральних органів виконавчої влади з одночасним їх обмеженням для цілей забезпечення національної безпеки держави. Звернуто увагу на застосування центральними органами виконавчої влади гнучких механізмів організації роботи, відступу від формальностей, що суттєво не впливають на змістовні ознаки юридично значущих рішень.*

*Запропоновано класифікацію повноважень Міністерства оборони України в залежності від їх спрямування шляхом виокремлення: 1) забезпечувально-управлінських повноважень, що спрямовані на визначення напрямів політики в сфері оборони та їх забезпечення; 2) установчо-стандартизаційних повноважень, що спрямовані на приведення у відповідність військової сфери та пов'язаних з нею відносин до визнаних міжнародних і європейських стандартів; 3) майнових повноважень, що спрямовані на визначення порядку використання майна та цінностей військового значення; 4) мобілізаційно-орієнтованих повноважень, що спрямовані на організацію та забезпечення мобілізації в Україні.*

*Зроблено такі висновки: 1) Міністерство юстиції України не може визначатись як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері виконання кримінальних покарань в цілому, та забезпечення формування та реалізації державної політики з питань утримання військовополонених; 2) положення постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України», якими Міністр визначено як центральний орган виконавчої влади, що здійснює забезпечення формування та реалізації державної політики з питань утримання військовополонених є недоречними через невідповідність пенітенціарному законодавству; 3) доцільним є утворення центрального органу виконавчої влади, що здійснює забезпечення формування та реалізації державної політики з питань утримання військовополонених у формі служби.*

**Ключові слова:** правовий режим воєнного стану, центральні органи виконавчої влади, Міністерство оборони України, повноваження, компетенція.

**Актуальність дослідження.** Введення воєнного стану в Україні суттєво змінило роль органів виконавчої влади. З одного боку, їхнє значення зросло, з іншого – виникли нові виклики та обмеження. В умовах воєнного стану центральні органи виконавчої влади відіграють важливу роль у забезпеченні життєдіяльності держави. Для успішної роботи виконавчої гілки влади необхідно забезпечити їхню правову захищеність, фінансову стабільність та підтримку з боку держави. Водночас, слід зазначити про певні особливості виконання функцій центральних органів виконавчої влади у цей

непростий для Української держави час, що мають прояв у розширенні та обмеженні повноважень, виникненні нових викликів та завдань, створенні нових можливостей для розвитку.

Дослідження адміністративно-правового статусу центральних органів виконавчої влади, їх компетенції та особливостей функціонування завжди було предметом наукових пошуків вчених з огляду на постійні трансформаційні зміни цих інституцій. Зокрема, вивченням цих питань займалися такі вчені-правники як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Т.І. Білоус-Осінь, Д.І. Голосніченко, Т.О. Карабін, С.В. Ківалов, Т.О. Коло-

моєць, Я.В. Лазур, В.В. Тильчик, А.М. Школик та інші. Проте, введення в Україні правового режиму воєнного стану спричинило нові виклики у виконанні центральними органами виконавчої влади своїх функцій, що в свою чергу актуалізує необхідність наукового осмислення означених аспектів.

**Метою статті** є вивчення особливостей виконання функцій центральними органами виконавчої влади в період дії воєнного стану.

**Виклад основного матеріалу.** Діяльність центральних органів виконавчої влади в період дії правового режиму воєнного стану також зазнала певних трансформацій при реалізації наданої компетенції. Проаналізуємо їх на прикладі окремих інституцій.

Так, Міністерство оборони України як головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній сфері, сферах оборони і військового будівництва в особливий період [1] функціонально має ряд повноважень, які є важливим під час дії правового режиму воєнного стану. Можливим є групування повноважень Міністерства оборони в залежності від їх спрямування шляхом виокремлення:

1) забезпечувально-управлінських повноважень, що спрямовані на визначення напрямів політики в сфері оборони та їх забезпечення (наприклад, формування та реалізація державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, оборони і військового будівництва, підготовка проектів законодавчих та інших нормативних актів у сфері оборони, забезпечення їх виконання у Збройних Силах України, координація діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони; інформаційно-аналітична діяльність в інтересах національної безпеки та оборони держави, участь в аналізі воєнно-політичної обстановки, прогнозуванні, виявленні та визначенні рівня воєнної загрози національній безпеці України; здійснення військової кадрової політики, забезпечення розвитку військової освіти і науки, зміцнення дисципліни та правопорядку, військово-патріотичне виховання особового складу, здійснення заходів щодо військово-патріотичного виховання громадян України в межах компетенції і тому подібне);

2) установчо-стандартизаційних повноважень, що спрямованні на приведення у відповідність військової сфери та пов'язаних з нею

відносин до визнаних міжнародних і європейських стандартів (наприклад, забезпечення нормативно-правового регулювання відносин у сфері військової стандартизації; встановлення порядку розроблення, прийняття, внесення змін, скасування, відновлення дії, оприлюднення, запровадження та застосування військових стандартів; визначення органу військової стандартизації з числа підпорядкованих органів військового управління; здійснення міжнародного співробітництва за воєнно-політичним, військово-технічним та іншими напрямками, а також з питань цивільно-військових відносин з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями);

3) майнових повноважень, що спрямовані на визначення порядку використання майна та цінностей військового значення (наприклад, позиціонування в якості державного замовника при здійсненні оборонних закупівель та поставки матеріальних цінностей до мобілізаційного резерву Збройних Сил України; здійснення управління переданим Міністерству оборони України військовим майном і майном підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління; організація накопичення озброєння, військової техніки, інших матеріальних ресурсів у непорушному запасі та мобілізаційному резерві, а також створення резерву військовонавчених людських ресурсів);

4) мобілізаційно-орієнтованих повноважень, що спрямовані на організацію та забезпечення мобілізації в Україні (наприклад, забезпечення проведення мобілізації та демобілізації в Збройних Силах і участь у забезпеченні мобілізації та демобілізації в інших військових формуваннях, утворених відповідно до законів України; подання пропозицій щодо мобілізаційних завдань (замовлень) із створення, виробництва та ремонту озброєння, військової техніки, інших матеріально-технічних засобів з урахуванням визначених потреб Збройних Сил та інших військових формувань на особливий період; подання пропозицій щодо визначення на особливий період потреб Збройних Сил, інших військових формувань, які включені до схеми мобілізаційного розгортання, з урахуванням економічних можливостей держави).

В ході виконання покладених на Міністерство оборони України повноважень, цим суб'єктом було прийнято ряд профільних нормативно-правових актів, наприклад накази: «Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності центру протимінної діяльності, цен-

тру гуманітарного розмінування та центру соціально-гуманітарного реагування секретаріатом Національного органу з питань протимінної діяльності» [2]; «Про затвердження Порядку і умов призначення та виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) військовослужбовців Збройних Сил України в період дії воєнного стану» [3]; «Про затвердження Змін до Інструкції з організації забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України та членів їх сімей жилими приміщеннями» [4] тощо. Зміст вказаних нормативно-правових актів свідчить про приділення уваги Міністерством оборони України питанням правового та соціального забезпечення військовослужбовців, що особливо актуально в період воєнного стану.

Вагомого значення під час дії правового режиму воєнного стану набула діяльність Міністерства юстиції України через широкий профіль його предмету відання. Примітно, що саме цей центральний орган виконавчої влади відповідає за забезпечення формування та реалізації державної політики з питань утримання військовополонених [5]. Відповідно до положень ст. 15<sup>1</sup> Закону України «Про правовий режим воєнного стану», на Міністерство юстиції України покладено обов'язок з утворення таборів для тримання військовополонених. В свою чергу, порядок тримання військовополонених у таборах для тримання військовополонених та діляницях для тримання військовополонених визначається Кабінетом Міністрів України [6].

Специфікація положень щодо виокремлення центрального органу виконавчої влади до сфери наявної кримінально-виконавчої служби та пробації, свідчить про позиціонування Міністерства юстиції України як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері виконання покарань. Означене спричиняє ряд порушень чинного законодавства, яким врегульовано статус міністерств як центральних органів виконавчої влади та функціональне призначення Державної кримінально-виконавчої служби в цілому. Йдеться про наступне.

По-перше, Законом України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» виокремлено засади функціонування центрального органу, який реалізує державну політику в сфері виконання покарань, а саме: «державна кримінально-виконавча служба України відповідно до закону .... складається з центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримі-

нальних покарань» (ч. 1 ст. 6) [7]. Відповідно до положень Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України»: Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику ... у сфері виконання кримінальних покарань та пробації (п. 1) [5]. Тобто, на рівні підзаконного нормативно-правового акту було зроблено вказівку на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань.

У профільному законі зазначено, що «центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, утворюється, реорганізовується та ліквідується Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України» (ч. 1 ст. 7) [7]. Одночасно Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» визначено, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України (ч. 1 ст. 5) [8]. Це положення Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» потребує уніфікації відповідно до загального законодавства, яким врегульовано статус центральних органів виконавчої влади незалежно від предмету їх відання.

Звернемо увагу і на норми Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», якими передбачено, що «керівника центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, та його заступників призначає за поданням Прем'єр-міністра України та звільняє з посад Президент України» (ч. 2 ст. 8) [7]. Натомість, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» встановлено, що: а) порядок призначення на посаду та звільнення з посади, припинення повноважень на посаді міністра, а також статус міністра як члена Кабінету Міністрів України впорядковано Законом України «Про Кабінет Міністрів України» (ч. 3 ст. 6) [8]; відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України», члени Кабінету Міністрів України, крім Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України і Міністра закордонних справ України, призначаються на посаду Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України (ч. 1 ст. 9) [9]. Виходячи з означеного приходимо до таких

висновків: 1) Міністерство юстиції України не може визначатись як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері виконання кримінальних покарань в цілому, та забезпечення формування та реалізації державної політики з питань утримання військовополонених; 2) положення постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України», якими Мін'юст визначено як центральний орган виконавчої влади, що здійснює забезпечення формування та реалізації державної політики з питань утримання військовополонених є недоречними через невідповідність пенітенціарному законодавству; 3) доцільним є утворення центрального органу виконавчої влади, що здійснює забезпечення формування та реалізації державної політики з питань утримання військовополонених у формі служби.

Активовано й ряд важливих функцій інших центральних органів виконавчої влади. Наприклад, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України як суб'єкт публічного адміністрування в умовах воєнного стану діє з метою забезпечення функціонування і розвитку державної системи урядового зв'язку, Національної системи конфіденційного зв'язку, формування та реалізації державної політики у сферах криптографічного та технічного захисту інформації, кіберзахисту, поштового зв'язку спеціального призначення, урядового фельд'єгерського зв'язку [10]. Структурно вказаний орган сформовано з: центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах організації спеціального зв'язку, захисту інформації; територіальних органів центрального органу виконавчої влади, територіальних підрозділів; Головного управління та підрозділів урядового фельд'єгерського зв'язку; навчальних закладів, закладів охорони здоров'я та санаторно-курортних закладів, науково-дослідних, науково-виробничих та інших установ і організацій, які здійснюють свої повноваження, у межах, визначених законодавством.

До прикладу, Бюро економічної безпеки України як центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави [11] в період дії правового режиму воєнного стану функціонує в спеціальному режимі. Це опосередковано, по-перше, прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів

України щодо удосконалення роботи Бюро економічної безпеки України», яким встановлено: а) можливість відмови працівника Бюро економічної безпеки України від проходження атестації або прийняття атестаційною комісією рішення про неуспішне проходження працівником Бюро економічної безпеки України атестації; б) відсутність можливості звільнення працівника з ініціативи роботодавця в період його тимчасової непрацездатності, а також у період перебування працівника у відпустці; в) право працівників БЕБ надавати письмові доручення контролюючим та/або митним органам з підстав, передбачених цим пунктом, виключно з урахуванням правил підслідності кримінальних правопорушень; г) призначення осіб на посади гласних і негласних штатних працівників Бюро економічної безпеки України на підставі конкурсу в умовах воєнного стану тощо [12].

По-друге, важливість діяльності Бюро економічної безпеки підкреслено рішенням РНБО. Наприклад, «Про невідкладні заходи із забезпечення економічної безпеки на період дії правового режиму воєнного стану», яким передбачено: невідкладне проведення аудиту зареєстрованих кримінальних проваджень, розслідування в яких здійснюється щодо кримінальних правопорушень, що посягають на функціонування економіки держави; вироблення ефективних механізмів забезпечення захисту підприємництва від можливих зловживань з боку правоохоронних органів, зокрема під час проведення окремих слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій, у ході яких обмежуються права чи законні інтереси відповідних суб'єктів господарювання [13].

Крім того, в період дії воєнного стану інформація про штатний розпис та структуру Бюро економічної безпеки є конфіденційною. Так, у відповідь на звернення про доступ до цієї інформації було надано відповідь, основними пунктами якої є: 1) БЕБ виконує правоохоронну, аналітичну, економічну, інформаційну та інші функції та уповноважено збирати, обробляти та аналізувати інформацію щодо кримінальних правопорушень, віднесених законом до його підслідності; 2) БЕБ здійснює оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування у межах передбаченої законом підслідності; 3) значну частину діяльності БЕБ займає правоохоронна функція; 4) оперативно-розшукова діяльність здійснюється оперативними підрозділами Бюро економічної безпеки України – підрозділами детективів, оперативно-технічними підрозді-

лами; 5) оперативні підрозділи, зокрема Бюро економічної безпеки України, проводять слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії у кримінальному провадженні за дорученням слідчого, дізнавача, прокурора в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України; 6) БЕБ відповідно до статті 4 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» залучено до участі у здійсненні заходів, пов'язаних з попередженням, виявленням і припиненням терористичної діяльності; 7) штатний розпис – це організаційно-розпорядчий документ, яким передбачена укомплектованість державного органу в розрізі структурних підрозділів, в тому числі, тих підрозділів, які здійснюють боротьбу із тероризмом, негласні слідчі дії та оперативно-розшукові заходи в період воєнного стану; 8) відповідно ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» інформацією з обмеженим доступом є: конфіденційна інформація; таємна інформація; службова інформація; 9) до службової інформації належить інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішню службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; 10) інформація про штатну чисельність державного органу, у структурі якого є гласні і негласні працівники, до службової, обмеживши таким чином доступ до неї, цілком відповідає критеріям «трискладового тесту» [14].

**Висновки.** Підсумовуючи зазначимо, що під час дії правового режиму воєнного стану відбулись компетенційні трансформації в діяльності центральних органів виконавчої влади. Їх проаналізовано на прикладі Міністерства оборони України, Міністерства юстиції України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Бюро економічної безпеки. Запропоновано класифікацію повноважень Міністерства оборони України в залежності від їх спрямування шляхом виокремлення: 1) забезпечувально-управлінських повноважень, що спрямовані на визначення напрямів політики в сфері оборони та їх забезпечення; 2) установчо-стандартизаційних повноважень, що спрямовані на приведення у відповідність військової сфери та пов'язаних з нею відносин до визнаних міжнародних і європейських стандартів; 3) майнових повноважень, що спря-

мовані на визначення порядку використання майна та цінностей військового значення; 4) мобілізаційно-орієнтованих повноважень, що спрямовані на організацію та забезпечення мобілізації в Україні.

Запропоновано утворення центрального органу виконавчої влади, що здійснює забезпечення формування та реалізації державної політики з питань утримання військовополонених у формі служби.

#### Список використаної літератури:

1. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.11.2014 р. № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF#Text>
2. Про затвердження Порядку здійснення координації діяльності центру протимінної діяльності, центру гуманітарного розмінування та центру соціально-гуманітарного реагування секретаріатом Національного органу з питань протимінної діяльності: наказ Міністерства оборони України від 09.01.2023 р. № 9/3/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0148-23#Text>
3. Про затвердження Порядку і умов призначення та виплати одноразової грошової допомоги у разі загибелі (смерті) військовослужбовців Збройних Сил України в період дії воєнного стану: наказ Міністерства оборони України від 25.01.2023 р. № 45. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0176-23#Text>
4. Про затвердження Змін до Інструкції з організації забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України та членів їх сімей жилими приміщеннями: наказ Міністерства оборони України від 19.06.2024 р. № 404. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0995-24#Text>
5. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Кабінету Міністрів України від 2.07.2014 р. № 228. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-%D0%BF#Text>
6. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
7. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: Закон України від 23.06.2005 р. № 2713-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2713-15#Text>
8. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 року № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>
9. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

10. Про державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України: Закон України від 23.02.2006 р. № 3475-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3475-15#Text>
11. Про Бюро економічної безпеки України: Закон України від 28.01.2021 р. № 1150-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#Text>
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення роботи Бюро економічної безпеки України: Закон України від 20.06.2024 р. № 3840. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3840-20#Text>
13. Про невідкладні заходи із забезпечення економічної безпеки на період дії правового режиму воєнного стану: рішення РНБО від 23.01.2024 р. Введено в дію Указом Президента України від 23.01.2024 р. № 21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001525-24#Text>
14. Відповідь Бюро економічної безпеки на запит на інформацію від 05.06.2023 щодо надання копії штатного розпису та структури, надісланий листом Секретаріату Кабінету Міністрів України від 09.06.2023 № 14746/0/2-23. URL: [https://dostup.org.ua/request/113435/response/380129/attach/3/.pdf?cookie\\_passthrough=1](https://dostup.org.ua/request/113435/response/380129/attach/3/.pdf?cookie_passthrough=1)

---

### **Stefanchyshen R.V. Peculiarities of the functioning of central executive bodies during the period of the legal regime of martial law**

*The article is devoted to the study of the functioning of central executive bodies during the period of martial law. The competence transformations that occurred in the activities of central executive bodies during martial law are analyzed using the example of the Ministry of Defense of Ukraine, the Ministry of Justice of Ukraine, the State Service for Special Communications and Information Protection of Ukraine, and the Bureau of Economic Security. The actual expansion of the competence of central executive bodies with their simultaneous limitation for the purposes of ensuring the national security of the state is noted. Attention is drawn to the use by central executive bodies of flexible mechanisms for organizing work and deviating from formalities that do not significantly affect the substantive features of legally significant decisions.*

*A classification of the powers of the Ministry of Defense of Ukraine depending on their direction is proposed by distinguishing: 1) support and management powers aimed at determining the directions of defense policy and their provision; 2) institutional and standardization powers aimed at bringing the military sphere and related relations into line with recognized international and European standards; 3) property powers aimed at determining the procedure for using property and values of military significance; 4) mobilization-oriented powers aimed at organizing and ensuring mobilization in Ukraine.*

*The following conclusions were made: 1) The Ministry of Justice of Ukraine cannot be defined as the central executive body implementing state policy in the field of execution of criminal penalties in general and ensuring the formation and implementation of state policy on the maintenance of prisoners of war; 2) the provisions of the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approval of the Regulation on the Ministry of Justice of Ukraine", which define the Ministry of Justice as the central executive body ensuring the formation and implementation of state policy on the maintenance of prisoners of war, are inappropriate due to inconsistency with penitentiary legislation; 3) it is advisable to establish a central executive body that ensures the formation and implementation of state policy on the maintenance of prisoners of war in the uniform of service.*

**Key words:** *legal regime of martial law, central executive bodies, Ministry of Defense of Ukraine, powers, competence.*