

ВІДГУК
офіційного опонента –
кандидата юридичних наук, професора
Калмикової Олени Вікторівни
на дисертацію Павчука Ігора Славійовича
«Адміністративні повноваження військових адміністрацій в Україні:
правовий вимір», подану на здобуття наукового ступеня доктора
філософії з галузі знань 08 Право, за спеціальністю 081 Право

Актуальність теми дослідження. Актуальність дослідження адміністративних повноважень військових адміністрацій в Україні визначається безпрецедентним характером викликів, що постали перед державою внаслідок повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України та тривалого функціонування особливого правового режиму воєнного стану, який продовжено до лютого 2026 року відповідно до законів, підписаних Президентом України у жовтні 2025 року. Введення воєнного стану зумовило необхідність суттєвого перерозподілу владних повноважень між органами публічної влади, військовим командуванням і спеціально створеними тимчасовими державними органами – військовими адміністраціями – з метою гарантування оборони країни, захисту національної безпеки, громадського порядку, територіальної цілісності та безперервного здійснення державного управління на всіх рівнях. У цих умовах саме адміністративні повноваження військових адміністрацій виступають ключовим інструментом реалізації заходів правового режиму воєнного стану, що робить їх детальний теоретико-правовий аналіз не лише науково значущим, а й практично незамінним для вдосконалення механізмів публічного адміністрування в екстремальних умовах. Більше того, тривала дія воєнного стану виявила низку системних проблем, таких як балансування між централізацією влади та принципами децентралізації, що вимагає глибокого аналітичного осмислення для запобігання потенційним конфліктам у владних відносинах та забезпечення ефективності державного управління.

Запровадження воєнного стану кардинально трансформувало

організаційно-правові основи державного управління, створивши правові передумови для формування військових адміністрацій як тимчасових органів виконавчої влади з особливим адміністративно-правовим статусом. Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», ці органи утворюються Президентом України на територіях, де введено воєнний стан, і покликані забезпечувати разом із військовим командуванням виконання конституційних функцій держави, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборону, цивільний захист, громадську безпеку й порядок, охорону критичної інфраструктури та захист прав, свобод і законних інтересів громадян. Сутнісною ознакою адміністративних повноважень військових адміністрацій є їх розширений, порівняно з мирним часом обсяг та імперативний характер. Цей перерозподіл влади, з одного боку, забезпечує оперативність реагування на загрози, а з іншого – створює ризики надмірної централізації, що суперечить реформі децентралізації, започаткованій у 2014 році, і може призводити до обмеження автономії місцевих громад.

Адміністративні повноваження військових адміністрацій безпосередньо спрямовані на практичну реалізацію комплексу заходів правового режиму воєнного стану, що передбачають тимчасові обмеження конституційних прав і свобод людини і громадян та законних інтересів юридичних осіб. До таких повноважень належать: запровадження та забезпечення комендантської години, особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів; встановлення трудової повинності для працездатних осіб; примусове відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності, для потреб оборони; регулювання діяльності підприємств, установ і організацій усіх форм власності, зокрема постачальників електронних комунікаційних мереж і послуг, друкованих засобів масової інформації, видавництв, телерадіоорганізацій; організація евакуаційних заходів та захисту критичної інфраструктури. Виконання цих повноважень здійснюється у тісній взаємодії

з військовим командуванням, що забезпечує єдність і скоординованість владного впливу, однак водночас вимагає суворого дотримання принципів верховенства права, пропорційності та необхідності, аби будь-яке обмеження прав було обґрунтованим, тимчасовим і контрольованим.

Попри центральну роль військових адміністрацій у системі публічного управління в умовах війни, теоретичне осмислення їх адміністративних повноважень до останнього часу залишалося фрагментарним і не відповідало масштабам практичних викликів. Повномасштабна агресія виявила низку системних прогалин у правовому регулюванні, зокрема щодо співвідношення повноважень військових адміністрацій різного рівня (обласних, районних, населених пунктів), їх взаємодії з органами місцевого самоврядування, які продовжують функціонувати, а також щодо механізмів контролю та відповідальності за реалізацію делегованих і додаткових повноважень. Практичні труднощі виникають, зокрема, коли обсяг адміністративних повноважень військових адміністрацій населених пунктів, визначений законодавчо, не відповідає реальним потребам управління територією в умовах активних бойових дій або тимчасової окупації. Постійне уточнення нормативно-правової бази, що відбувається шляхом внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та інших актів свідчить про динамічний і незавершений характер формування оптимальної моделі адміністративних повноважень цих органів. Це вимагає критичного аналізу балансу між військовою необхідністю та конституційними принципами, оскільки надмірне розширення повноважень може підірвати децентралізацію, призводячи до конфліктів між військовими адміністраціями та місцевими радами, як зазначається в аналітичних звітах щодо регіонального розвитку під час війни.

Комплексне дослідження адміністративних повноважень військових адміністрацій має фундаментальне значення для розвитку науки адміністративного права, вдосконалення механізмів публічного управління в умовах збройного конфлікту та забезпечення обороноздатності держави.

Воно дає змогу не лише теоретично осмислити нову якість владного впливу, що виникає внаслідок поєднання військових і цивільних функцій в одному органі, а й виробити науково обґрунтовані пропозиції щодо законодавчого закріплення меж, форм і порядку реалізації цих повноважень з урахуванням принципів демократичного цивільного контролю, захисту прав людини та ефективності державного управління. У довгостроковій перспективі саме від чіткості, збалансованості та пропорційності адміністративних повноважень військових адміністрацій залежить здатність держави зберегти правопорядок, стабільність суспільних відносин і конституційні засади навіть у найскладніших умовах збройної агресії.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації є високим і цілком достатнім, оскільки автор ґрунтовно опрацював широку джерельну базу; застосував комплекс загальнонаукових і спеціально-юридичних методів (діалектичний, історико-правовий, порівняльно-правовий, формально-юридичний, структурно-функціональний, системний аналіз, компаративістський, аксіологічний та метод тлумачення права), що дало змогу всебічно дослідити еволюцію публічного адміністрування в умовах воєнного стану, виявити системні прогалини й колізії чинного законодавства, обґрунтувати адміністративно-правову природу, статус і місце військових адміністрацій у системі публічної влади, запропонувати власну класифікацію їх функцій і повноважень, сформулювати нові теоретичні положення (зокрема визначення адміністративно-правового статусу військових адміністрацій, концепцію «військово-цивільних відносин», розмежування повноважень за різними групами), удосконалити існуючі концепції, розробити науково обґрунтовані зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та інших актів, спрямовані на збереження повсюдності органів місцевого самоврядування, чітке розмежування компетенцій, недопущення суміщення посад і трансформацію військових адміністрацій у цивільні після скасування воєнного стану, а результати апробовано на дев'яти

міжнародних і всеукраїнських конференціях, круглих столах, форумах у 2022–2025 роках та опубліковано у 4 наукових працях, що підтверджує їх практичну цінність для правотворчості, правозастосування й навчального процесу.

Достовірність, новизна висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації підсилюється використанням офіційних аналітичних матеріалів, а також правозастосовних документів, що забезпечило репрезентативність емпіричної бази та відповідність отриманих результатів реальним потребам публічного управління в умовах збройної агресії.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація комплексно розкриває адміністративні повноваження військових адміністрацій як структурно-функціональний інститут публічної влади, сформований в умовах воєнного стану. Запропоновано авторське визначення поняття «адміністративні повноваження військових адміністрацій» та здійснено їх систематизацію за функціонально-цільовими блоками. Новизною є також обґрунтовані критерії розмежування компетенції військових адміністрацій і органів місцевого самоврядування, запропонована модель оптимізації їх взаємодії, а також розроблена концептуальна схема адміністративно-правового статусу військових адміністрацій з урахуванням етапності їх створення, відповідальності та механізмів підзвітності.

Рекомендації, сформульовані у дисертації, ґрунтуються на системному аналізі правозастосовної практики та узагальненні вітчизняного й зарубіжного досвіду функціонування аналогічних інституцій у періоди надзвичайних ситуацій. Зокрема, обґрунтовано необхідність удосконалення законодавчого регулювання компетенції військових адміністрацій, запровадження уніфікованих стандартів управлінської діяльності, механізмів демократичного контролю й процедур тимчасової передачі окремих функцій органів місцевого самоврядування. Запропоновані положення мають практичне значення для підвищення ефективності управління в умовах воєнного стану та забезпечення балансу між оборонними потребами держави

й принципами публічної влади.

Об'єкт та предмет дослідження сформульовані правильно та чітко, відповідно до вимог МОН України.

Структура дисертації є чіткою, логічною, відповідною меті і завданням дослідження. Вона складається з анотацій державною та англійською мовами, списку публікацій здобувачки за темою дисертації, вступу, чотирьох розділів, що об'єднують одинадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел.

Аналіз змісту розділів та підрозділів дисертації, висновків до них і загальних висновків до роботи дають можливість дійти висновку, що мета і завдання дослідження є повною мірою реалізованими.

Апробація дисертації. Основні положення роботи знайшли відображення у трьох наукових статтях, які опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних дисциплін, одній науковій статті опублікованій у зарубіжному періодичному виданні, а також у дев'яти тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Зміст дисертації Павчука Ігора Славійовича свідчить про достатньо високий науковий рівень і всебічність опрацювання різноманітних аспектів обраної теми, чітке розуміння проблем адміністративних повноважень військових адміністрацій (їх правової природи, обсягу, механізмів реалізації та взаємодії з іншими суб'єктами публічної влади в умовах правового режиму воєнного стану), а також наукове бачення щодо їхнього вирішення (вдосконалення нормативно-правової бази, забезпечення балансу між національною безпекою та конституційними правами громадян, а також вироблення рекомендацій щодо оптимізації публічного управління для ефективної відсічі збройній агресії та післявоєнного відновлення).

Авторкою опрацьовано достатньо значний обсяг наукової вітчизняної літератури (загалом 168 найменувань), в тому числі монографії, наукові статті та публікації дослідників із означеної проблематики. Власні висновки Павчук І.С. підкріплює посиланням на відповідні нормативні джерела, акти

стратегічної правотворчості, статистичну інформацію, програмні документи. Це дало змогу повною мірою вирішити поставлені наукові завдання та дійти до науково обґрунтованих висновків.

У *вступі* обґрунтовано актуальність теми дисертації, висвітлено стан її розроблення, окреслено зв'язок роботи з науковими програмами, планами та темами, мету та завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, визначено наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, наведено дані про апробацію результатів дисертації та кількість публікацій, а також подано характеристику структури дисертації.

Розділ 1 «Публічне адміністрування в умовах воєнного стану» присвячений дослідженню адміністративно-правової природи та особливостей механізмів публічного адміністрування в умовах надзвичайного правового режиму воєнного стану, аналізу історичного становлення інституту воєнного стану, його сучасного розуміння як адміністративно-правового режиму, а також обґрунтуванню необхідності системно-структурних змін у системі публічної влади для ефективної протидії збройній агресії.

Розділ 2 «Поняття та адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні» зосереджений на розкритті сутності, правової природи та особливостей адміністративно-правового статусу військових адміністрацій як тимчасових органів виконавчої влади, визначенні їх місця в системі публічного адміністрування, класифікації за територіальною компетенцією, виявленні ключових ознак (юридична особа публічного права, тимчасовість, єдиноначальність, подвійне підпорядкування, змішаний кадровий склад) та критичному аналізу недоліків нормативного регулювання їх створення й діяльності.

Розділ 3 «Теоретико-правовий аналіз адміністративних функцій, компетенції та повноважень військових адміністрацій в Україні» присвячений глибокому дослідженню адміністративних функцій військових адміністрацій (з власною класифікацією), комплексної природи їх

компетенції, структури та змісту повноважень (з розмежуванням на три групи: виконавчої влади, місцевого самоврядування та заходів воєнного стану), а також виявленню дуалізму та «прихованих» повноважень, що виходять за межі законодавчо закріпленого переліку.

Розділ 4 «Військові адміністрації та органи місцевого самоврядування в правових умовах воєнного стану» зосереджено на дослідженні правових засад взаємодії військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування, аналізі конфліктів компетенцій, проблем політичної відповідальності та централізації влади, критичній оцінці процедур заміщення повноважень місцевих рад, а також розробленні пропозицій щодо розмежування повноважень, удосконалення нормативного регулювання та моделі трансформації військових адміністрацій у цивільні органи після скасування воєнного стану.

Оцінка мови і стилю дисертації. Текст дисертації підготовлений науковим стилем, фаховою державною мовою. Наукові положення, висновки та рекомендації викладені стисло, лаконічно та ясно, що забезпечує доступність їх сприйняття.

Оформлення дисертації відповідає вимогам Міністерства освіти і науки України.

Відсутність порушень академічної доброчесності. Під час вивчення дисертації та наукових публікацій фактів порушень академічної доброчесності не виявлено. У дисертації не виявлено текстових запозичень, використання ідей, наукових матеріалів і результатів наукових пошуків інших авторів без посилання на джерела та інших випадків порушення академічної доброчесності.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана в межах планів наукових досліджень та розробок, які виконує Запорізький національний університет за рахунок коштів державного бюджету у 2023-2025 роках «Організаційно-правові механізми забезпечення відбудови повоєнної України в умовах інтеграції до

Європейського Союзу», «Основні напрямки удосконалення адміністративного законодавства України в умовах євроінтеграції» (номер державної реєстрації 0129U000370), в межах Пріоритетних напрямів фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права, визначених Стратегією розвитку Національної академії правових наук України на 2021–2025 роки, затвердженою Постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26.03.2021 року № 12-21.

Зауваження щодо змісту дисертації. Відзначаючи на позитивні аспекти роботи, звернемо окрему увагу й на деякі дискусійні положення дисертації.

1. Недостатня конкретизація умов створення військових адміністрацій та процедури передачі їм повноважень. В дисертації слід було б чіткіше окреслити умови й критерії, за яких доцільним є утворення військових адміністрацій населених пунктів. Попри ґрунтовний аналіз правової природи цих органів, дослідження не пропонує узагальненої моделі, яка б визначала рівень загроз, адміністративну дисфункцію чи неспроможність органів місцевого самоврядування як формальні підстави для їхнього тимчасового заміщення військовими адміністраціями. Також залишилася недостатньо розробленою процедура передачі повноважень від органів місцевого самоврядування: не запропоновано послідовності дій, гарантій правової визначеності, строків чи механізмів контролю за таким переходом. Включення цих елементів дозволило б зробити дослідження більш комплексним та підвищило б його практичну цінність для нормотворення.

2. Невизначеність відмінностей між військовими та військово-цивільними адміністраціями, відсутність теоретичної моделі їхнього припинення. В дисертації недостатньо розкрито специфіку адміністративно-правової природи військових адміністрацій порівняно з військово-цивільними адміністраціями, які функціонували у східних регіонах України до запровадження воєнного стану. Робота не містить ґрунтовного порівняльного аналізу цих двох інститутів, їхньої компетенції, функціонального призначення та ролі у системі публічної влади. Крім того,

автор не запропонував бажаної моделі чи механізму припинення діяльності військових адміністрацій після завершення воєнного стану: не визначено критерії переходу, етапність відновлення місцевого самоврядування, гарантії безперервності управління та взаємодії органів влади у цей перехідний період. Розширення цих аспектів сприяло б формуванню більш цілісного бачення функціонування військових адміністрацій у динаміці «війна – відновлення – мирний час» та підсилювало б прикладне значення дисертації.

Висновок про відповідність дисертації встановленим вимогам.
Резюмуючи викладене, констатую, що дисертація на тему «Адміністративні повноваження військових адміністрацій в Україні: правовий вимір» є завершеною науковою працею, в якій отримано нові науково обґрунтовані результати, запропоновано нове вирішення наукової проблеми, що полягає в комплексному теоретико-правовому аналізі сутності адміністративних повноважень військових адміністрацій, їх обсягу, механізмів реалізації та взаємодії з іншими органами влади державної влади та місцевого самоврядування. Робота відповідає вимогам, які закріплені у Порядку присудження ступеня доктора філософії та скасування рішення разової спеціалізованої вченої ради закладу вищої освіти, наукової установи про присудження ступеня доктора філософії, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.2022 р. № 44, а її автор – **Павчук Ігор Славійович** – на основі публічного захисту заслуговує на присудження йому ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент:

**кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного
та фінансового права**

**Національного університету біоресурсів
та природокористування України**

Калмикова О. В.

