

ВІДГУК

офіційного опонента – доктора юридичних наук, професора

Кобилецького Миколи Мар'яновича

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 дослідження адміністративних повноважень військових адміністрацій в Україні зумовлена насамперед тривалою збройною агресією Російської Федерації та необхідністю підтримання стабільного функціонування державного механізму в умовах особливого правового режиму, який характеризується введенням воєнного стану. Дія зазначеного адміністративно-правового режиму передбачає підвищені вимоги до оперативності, узгодженості й ефективності здійснення публічного адміністрування у сфері оборони держави, що реалізується, зокрема, через законодавчо визначений інститут утворення тимчасових органів державної влади – військових адміністрацій. Їх створення покликане забезпечити додержання Конституції та законів України, підтримання належного рівня безпеки, а також відновлення та нормалізацію життєдіяльності населення в районах, де здійснюється відсіч та стримування збройної агресії. У цьому контексті дослідження правової природи та змісту адміністративних повноважень військових адміністрацій набуває особливої значущості, оскільки вони становлять ключовий елемент адміністративно-правового режиму, що діє в умовах воєнного часу.

Необхідність ґрунтовного вивчення цієї проблематики додатково зумовлена тим, що вітчизняна наукова традиція протягом тривалого часу не розглядала особливості правового регулювання діяльності публічної адміністрації в умовах війни як предмет комплексного дослідження. Запровадження правового режиму воєнного стану та початок

повномасштабної агресії актуалізували потребу в науковому осмисленні специфіки інституту військових адміністрацій як нових суб'єктів публічної влади, уповноважених здійснювати широке коло управлінських, координаційних, правоохоронних та безпекових функцій. Незважаючи на наявність певної теоретичної бази щодо загальних питань організації діяльності військових адміністрацій, питання структури, змісту та механізмів реалізації їхніх адміністративних повноважень, зокрема у сфері регулювання договірних відносин, потребують подальшого системного аналізу.

Особливу вагу зазначеному дослідженню надає специфічна правова природа військових адміністрацій, які становлять складний дуалістичний організаційно-правовий інститут. У межах їхніх адміністративних повноважень поєднано функції, характерні для місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування, із повноваженнями, притаманними військовим формуванням та правоохоронним органам, спрямованими на підтримання громадської безпеки, публічного порядку й обороноздатності держави. Така багатокомпонентність їхнього функціонального наповнення, поєднана зі складною моделлю підпорядкування кільком центральним органам державної влади, зумовлює потребу у детальному дослідженні їхнього адміністративно-правового статусу з метою забезпечення його легітимності, цілісності та ефективності.

Чинна нормативно-правова база, що визначає адміністративні повноваження військових адміністрацій (*як і органів публічної влади на базі яких вони були створені: місцеві державні адміністрації та військово-цивільні адміністрації*), містить низку суперечностей і прогалин, які суттєво ускладнюють практичну реалізацію покладених на них функцій. Проблемним залишається питання чіткого законодавчого окреслення правового статусу цих адміністрацій, недостатньо регламентованим є порядок припинення повноважень органів місцевого самоврядування у разі створення військової адміністрації, а також не повністю врегульовано механізми здійснення повноважень у сфері договірних відносин, управління комунальним та

державним майном. У зв'язку з цим виникає об'єктивна потреба у вдосконаленні законодавства з метою забезпечення належного балансу між компетенцією військових адміністрацій та повноваженнями органів місцевого самоврядування, що є важливим для гарантування прав і законних інтересів територіальних громад та запобігання правовому нігілізму в умовах правової невизначеності.

Дослідження адміністративних повноважень військових адміністрацій є необхідним для забезпечення належного рівня керованості державою в умовах збройного конфлікту. Ефективність функціонування цих органів, які виконують широке коло завдань у сферах економічної політики, соціального захисту, безпеки, забезпечення правопорядку та врегулювання питань адміністративно-територіального устрою, безпосередньо впливає на здатність держави забезпечити нормальні умови життєдіяльності населення. Усунення наявних правових прогалин і вдосконалення механізмів реалізації їхніх повноважень є нагальною передумовою для підвищення інституційної спроможності публічного адміністрування та забезпечення його легітимності в умовах триваючої військової агресії.

Ступінь обґрунтованості наукових положень, висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, є високим. Автор ґрунтовно спирається на значну джерельну та нормативну базу, а також на широкий спектр теоретико-методологічних підходів, що забезпечує комплексне охоплення досліджуваної проблеми публічного адміністрування в умовах воєнного стану. Використання загальнонаукових, спеціальних і порівняльно-правових методів дозволило дослідити адміністративно-правову природу, статус і повноваження військових адміністрацій у їхній динаміці та взаємозв'язку з іншими суб'єктами публічної влади. Автор коректно визначив об'єкт, предмет, мету та завдання дослідження, що дало змогу всебічно розкрити особливості функціонування системи публічного адміністрування в умовах воєнного стану, виявити прогалини чинного законодавства та окреслити напрями його вдосконалення.

Наукові положення та висновки, представлені в дисертації, мають внутрішню логічну узгодженість, підтверджені ретельним аналізом нормативної бази, практики застосування законодавства та позицій провідних учених-адміністративістів. Висунуті пропозиції щодо удосконалення адміністративно-правового статусу військових адміністрацій, оптимізації їхніх повноважень та взаємодії з органами місцевого самоврядування ґрунтуються на комплексному моделюванні та прогнозуванні розвитку механізмів публічного адміністрування. Наукова новизна результатів підкріплена їхньою практичною значущістю, що забезпечує можливість безпосереднього застосування запропонованих рекомендацій у правотворчій та правозастосовній діяльності. Таким чином, сформульовані в дисертації наукові положення, висновки і рекомендації є повністю вмотивованими, методологічно виваженими та прикладно цінними.

Достовірність, новизна висновків і рекомендацій, сформульованих у дисертації, підтверджуються цілісністю авторського підходу, репрезентативністю використаної джерельної бази та комплексністю застосованих методів наукового аналізу. У роботі здійснено системне дослідження адміністративних повноважень військових адміністрацій як окремого інституту публічного адміністрування, сформованого в умовах дії особливого правового режиму воєнного стану. На відміну від попередніх наукових розвідок, які розглядали військово-цивільні адміністрації (*які мають подібну правову природу*) переважно в межах загальних питань організації влади на тимчасово окупованих територіях, дисертація комплексно аналізує специфіку адміністративних функцій, повноважень і правового статусу військових адміністрацій у їхній взаємодії з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та військовим командуванням.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у формулюванні авторського концепту адміністративно-правової природи військових адміністрацій як дуалістичних органів публічної влади, що поєднують функції цивільного управління та спеціальних безпекових повноважень. У межах

дослідження запропоновано уточнене визначення змісту адміністративних повноважень військових адміністрацій, яке враховує їхню багаторівневу підпорядкованість, розширену компетенцію у сфері забезпечення публічного порядку, управління комунальним і державним майном, регулювання договірних відносин та реалізації владних рішень у надзвичайних умовах. Обґрунтовано необхідність законодавчого закріплення чітких процедур припинення повноважень органів місцевого самоврядування в разі утворення військової адміністрації, а також унормування механізмів здійснення майнових та договірних операцій, що нині залишаються фрагментарно врегульованими.

Достовірність висновків підтверджується опорою автора на значний масив законодавчих актів, аналітичні матеріали, офіційні звіти та наукові дослідження провідних учених у галузі адміністративного права. Використання загальнонаукових, спеціально-правових та порівняльно-правових методів забезпечило можливість отримання об'єктивних, логічно вивірених результатів, які повністю корелюють із сучасними викликами, що постають перед системою публічного адміністрування в умовах збройної агресії.

Практична цінність і новизна рекомендацій полягає у формуванні авторами цілісного бачення напрямів вдосконалення законодавства щодо функціонування військових адміністрацій, зокрема шляхом гармонізації їхніх адміністративних повноважень із компетенцією органів місцевого самоврядування, деталізації процедур управління майном і врегулювання договірних відносин, а також запровадження механізмів інституційного контролю за реалізацією повноважень. Аргументовано необхідність розроблення та ухвалення комплексного нормативно-правового акта, спрямованого на системне врегулювання діяльності військових адміністрацій у межах воєнного стану, що має стати елементом стратегічної правотворчості у сфері публічної безпеки та адміністративного управління.

Таким чином, дисертація містить науково нові, достовірні та практично

значущі висновки, які формують теоретичну й методологічну основу для подальшого вдосконалення інституту військових адміністрацій та забезпечення ефективного публічного адміністрування в умовах воєнного стану.

Об'єкт та предмет дослідження сформульовані вдало та чітко, що не викликає зауважень у цій частині.

Структура дисертації є послідовною і логічною, складається з анотації державною та англійською мовами, списку публікацій здобувачки за темою дисертації, вступу, чотирьох розділів, що об'єднують одинадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загалом, аналіз змісту розділів дисертації, висновків до них і загальних висновків уможливають висновувати, що мета і завдання дослідження є 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 міжнародних та всеукраїнських наукових конференціях, круглих столах, форумах, зокрема: «Гарантії та забезпечення прав людини в Україні: становлення, розвиток та перспективи» (м. Харків, 2022 р.); «Права людини та публічне врядування» (м. Чернівці, 2023 р.); «Еволюція доктрини адміністративного права в Україні» (м. Харків, 2023 р.); «Публічна служба: нова архітектура та стратегії для деокупованих територій» (м. Харків, 2023 р.); «Публічна влада: проблеми реалізації повноважень в умовах воєнного стану та відбудовного періоду» (м. Київ, 2024 р.); «Гуманітарні стандарти правових систем у сучасному світі: виклики, рішення, тенденції» (м. Запоріжжя, 2024 р.); «Права людини та публічне врядування в сучасних умовах» (м. Чернівці, 2024 р.); «Стандарти належного адміністрування: європейські підходи та впровадження в Україні» (м. Харків, 2024 р.); «Права людини та публічне врядування» (м. Чернівці, 2025 р.).

Зміст дисертації Павчука Ігора Славійовича свідчить про високий науковий рівень і всебічність опрацювання фундаментальних аспектів обраної теми, глибоке розуміння проблем адміністративно-правової природи та змісту повноважень військових адміністрацій, проблем їхньої діяльності в умовах воєнного стану.

Автором опрацьовано значний обсяг наукової літератури (*загалом 168 найменувань*), в тому числі монографії, наукові статті дослідників із означеної проблематики. Власні висновки автора підкріплює посиланням на відповідні нормативні джерела, програмні та стратегічні документи, що уможливило розв'язати поставлені 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 охарактеризовано структуру дисертації.

Розділ 1 «Публічне адміністрування в умовах воєнного стану» присвячений дослідженню адміністративно-правової природи публічного адміністрування в умовах надзвичайного правового режиму, аналізу механізмів його трансформації під впливом збройної агресії, виявленню прогалин законодавчого регулювання та обґрунтуванню потреби в нових методологічних підходах до публічного адміністрування державою в умовах війни.

Розділ 2 «Поняття та адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні» зосереджений на розкритті правової природи й особливостей адміністративно-правового статусу військових адміністрацій, аналізі їхніх ключових ознак та організаційної структури, визначенні місця цих тимчасових органів у системі публічного адміністрування та виявленні нормативних недоліків, що впливають на їхню легітимність і ефективність.

Розділ 3 «Теоретико-правовий аналіз адміністративних функцій, компетенції та повноважень військових адміністрацій в Україні» спрямований на теоретичне обґрунтування системи функцій, компетенції та повноважень військових адміністрацій, на визначення їхнього дуалістичного характеру та аналіз фактичного розширення їхньої діяльності порівняно із законодавчо визначеними межами.

Розділ 4 «Військові адміністрації та органи місцевого самоврядування в правових умовах воєнного стану» присвячений взаємодії та розмежуванню повноважень військових адміністрацій і органів місцевого самоврядування, виявляє конфлікти компетенції та правові колізії, визначає перспективи нормативного удосконалення їхньої співпраці та окреслює модель трансформації військових адміністрацій після завершення воєнного стану.

Оцінка мови і стилю дисертації. Текст дисертації підготовлений науковим стилем, фаховою юридичною державною мовою. Наукові положення, висновки та рекомендації викладені стисло, лаконічно, точно, ясно та просто, що забезпечує легкість і доступність їх сприйняття, водночас зі збереженням наукового стилю викладення положень роботи, що також можна вважати авторським доробком і розвиток української наукової правничої термінології.

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 нової 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 позитивні аспекти роботи, зверну увагу й на деякі дискусійні, не повною мірою опрацьовані положення дисертації.

По-перше, на думку рецензента недостатньо опрацьовано питання розмежування повноважень військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Одним із недоліків дисертації є те, що автор не сформував цілісної концепції чіткого розмежування компетенції між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, попри ключове значення цього питання для забезпечення ефективності публічної влади в умовах воєнного стану. У роботі не достатньо уваги приділено обґрунтуванню механізмів і критеріїв, за яких органи місцевого самоврядування можуть бути тимчасово припинені, а їхні повноваження — передані військовим адміністраціям. Не подано також науково обґрунтованої моделі співіснування цих інститутів у ситуаціях різного рівня загроз, що створює прогалину у теоретичному розумінні меж та підстав припинення органів місцевого самоврядування. З огляду на те, що військові адміністрації діють у надзвичайних умовах, чітке наукове обґрунтування меж і умов припинення місцевого самоврядування є критично необхідним для забезпечення безперервності публічної влади та дотримання принципу субсидіарності.

По-друге, недостатня увага до складної адміністративно-правової природи військових адміністрацій, зокрема до їхньої інституційної дуальності

та багаторівневого функціонального підпорядкування. У дисертаційній роботі відсутній детальний аналіз механізмів, які визначають взаємодію та співвідношення повноважень військових адміністрацій із системою виконавчої влади та правоохоронними органами, що має ключове значення для забезпечення їхньої ефективності. Автор також не приділив належної уваги визначенню тих повноважень, яких військовим адміністраціям бракує для результативного управління територіями в умовах воєнного стану, зокрема у сферах договірної діяльності, управління майном та координації безпекових заходів. Саме ці аспекти адміністративної діяльності військових адміністрацій залишаються не до кінця дослідженими, що негативно впливає на формування повноцінної, науково обґрунтованої моделі функціонування військових адміністрацій у сучасних правових умовах.

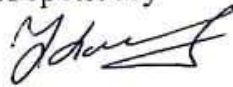
Однак, висловлені зауваження мають дискусійний, рекомендаційний характер та є такими, що покликані стимулювати подальший розвиток досліджуваної проблематики. Вони не впливають на загальне позитивне враження від змісту дисертації, а також на вагомість та значення проведеного дослідження для вітчизняної науки і практики право- і державотворення.

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 у формуванні цілісної концепції адміністративно-правової природи та змісту повноважень військових адміністрацій, що дозволяє усунути прогалини та неузгодженості у правовому регулюванні їхньої діяльності в умовах воєнного стану. 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:

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного
та фінансового права
Львівського національного університету
імені Івана Франка



М. М. Кобилецький



М. М. Кобилецький
24070761