

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ПАВЧУК ІГОР СЛАВІЙОВИЧ

УДК 342.5, 342.6, 342.9

ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ВІЙСЬКОВИХ
АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ: ПРАВОВИЙ ВИМІР**

Подається на здобуття наукового ступеня **доктора філософії**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ І.С. Павчук

Науковий керівник – **Ковбас Ігор Васильович**,
доктор юридичних наук, професор

Запоріжжя – 2026

АНОТАЦІЯ

Павчук І. С. Адміністративні повноваження військових адміністрацій в Україні: правовий вимір. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право». – Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2026.

У дисертації комплексно досліджено проблему адміністративно-правових повноважень військових адміністрацій в Україні в умовах правового режиму воєнного стану, обґрунтовано їхню адміністративно-правову природу, статус та роль у системі публічного адміністрування, а також розроблено пропозиції щодо вдосконалення їхньої взаємодії з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування. Робота базується на аналізі чинного законодавства та наукових праць у галузі адміністративного права, визначаючи концептуальні засади публічного адміністрування в умовах воєнного стану. Виявлено та окреслено основні теоретичні та практичні проблеми функціонування військових адміністрацій, сформульовано науково обґрунтовані рекомендації для підвищення ефективності їхньої діяльності та законодавчого закріплення їхнього статусу, що є надзвичайно актуальним в умовах сучасних викликів.

Основною метою дисертації є не лише встановлення теоретичних основ, а й розробка конкретних заходів для реформування нормативно-правового забезпечення системи суб'єктів публічного адміністрування та вдосконалення їхньої діяльності, що дозволить своєчасно та ефективно виконувати покладені на них функції та повноваження в період воєнного стану та відбудовного періоду. Об'єктом дослідження виступають адміністративно-правові відносини, що виникають у процесі публічного адміністрування в умовах воєнного стану, а також відносини щодо організації та функціонування

військових адміністрацій та їхньої взаємодії з іншими органами влади. Предметом дослідження є адміністративно-правовий статус і повноваження військових адміністрацій в умовах воєнного стану, а також їхнє місце в системі публічного адміністрування.

У першому розділі дисертації *«Публічне адміністрування в умовах воєнного стану»* викладено результати комплексного дослідження особливостей функціонування системи публічного адміністрування в умовах збройної агресії та дії спеціального правового режиму, зосередженого на трансформації ролі органів публічної влади, зміні характеру їх діяльності та переосмисленні змісту публічно-сервісних повноважень. У роботі обґрунтовується, що запровадження воєнного стану об'єктивно зумовлює необхідність поєднання пріоритетів національної безпеки та оборони з концепцією сервісної держави, що передбачає забезпечення належного рівня реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб навіть за умов дефіциту ресурсів, обмеженості часу та ухвалення надзвичайних державно-управлінських рішень. Окрему увагу приділено значенню попередньо сформованих і нормативно закріплених адміністративно-правових механізмів, рівню інституційної спроможності органів публічної влади, а також їх здатності до міжінституційної координації, взаємодії та адаптації до кризових умов, що виступає необхідною передумовою стабільності публічно-правових відносин, ефективного управління кризовими процесами та подальшого відновлення повноцінного функціонування демократичної правової держави.

У межах розділу досліджується адміністративно-правова природа публічного адміністрування та особливості функціонування його механізмів в умовах надзвичайного правового режиму, спричиненого збройною агресією. Обґрунтовується положення про те, що традиційні правові механізми публічного адміністрування, сформовані та апробовані в умовах мирного часу, не забезпечують належного рівня оперативності, гнучкості та результативності

реагування на військові, політичні й економічні загрози. У дисертації акцентується увага на об'єктивній необхідності здійснення системно-структурних змін, а також перепрофілювання інструментів і методів публічного адміністрування з метою ефективного протистояння викликам війни. Проаналізовано історичні етапи становлення інституту воєнного стану, розкрито сучасне розуміння цього інституту як особливого адміністративно-правового режиму, що запроваджується у разі збройної агресії або виникнення загрози територіальній цілісності та суверенітету держави. Особливий наголос зроблено на унікальності ситуації в Україні, коли одночасне запровадження декількох правових режимів зумовило потребу в безпрецедентній адаптації системи публічного адміністрування до нових умов функціонування. Розглянуто ключові ознаки правового режиму воєнного стану, зокрема його конституційно-правову основу, спрямованість на реагування на екстремальні ситуації, перерозподіл прав, обов'язків і повноважень між суб'єктами публічної влади, а також необхідність створення спеціальних органів публічного адміністрування. Водночас констатується наявність прогалин і колізій у законодавстві, які надають суб'єктам владних повноважень розширену дискрецію та ускладнюють забезпечення чіткого, послідовного й узгодженого функціонування системи публічного адміністрування.

Окрему увагу в розділі приділено аналізу механізму адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану, при цьому підкреслюється, що до 2014 року Україна фактично не мала досвіду ведення повномасштабних військових операцій на власній території, що суттєво ускладнило організацію та координацію діяльності органів публічної влади в кризових умовах. Зазначається, що держава виступає центральним і визначальним суб'єктом публічного адміністрування, реалізуючи владні управлінські повноваження через розгалужену систему органів публічної влади на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях. У роботі обґрунтовується необхідність розроблення та впровадження

нових методологічних підходів для всебічного та системного розуміння особливостей, цілей і завдань функціонування системи органів публічної адміністрації в умовах надзвичайного правового режиму. Досліджується процес переорієнтації державних ресурсів і управлінської уваги на вирішення першочергових завдань, пов'язаних із протидією збройній агресії, що, у свою чергу, зумовлює суттєве скорочення фінансування соціально-економічного розвитку та призводить до загострення соціальних проблем. У підсумку механізм адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації в умовах воєнного стану визначається як складна, багаторівнева та комплексна система, що поєднує організаційно-управлінські й правові елементи та спрямована на забезпечення стабільності публічно-правових відносин у надзвичайних умовах.

У другому розділі *«Поняття та адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні»* здійснено комплексний аналіз військових адміністрацій як особливого інституту публічного адміністрування, формування та функціонування якого зумовлене потребами оперативного управління в умовах воєнного стану, а також участю військовослужбовців і представників інших силових структур у реалізації державної влади на відповідних територіях. Розкрито адміністративно-правову природу військових адміністрацій, їх місце в системі виконавчої влади та взаємозв'язок із діяльністю Збройних сил України, що визначає специфіку поєднання цивільних і військових елементів управління. Обґрунтовано, що в межах адміністративного права військові адміністрації мають особливий адміністративно-правовий статус, який визначається сукупністю прав, обов'язків і повноважень тимчасових органів виконавчої влади загальної компетенції, створених на період дії воєнного стану. Акцентовано увагу на ролі нормативно-правового регулювання у формуванні та реалізації їх повноважень, виявлено проблеми несистемності законодавства та обґрунтовано необхідність його подальшого вдосконалення з метою

забезпечення ефективного функціонування військових адміністрацій і належного захисту прав та законних інтересів населення.

Розкривається суть та особливості адміністративно-правового статусу цих тимчасових органів публічного адміністрування. Зазначається, що повномасштабне вторгнення Російської Федерації виявило неефективність традиційних механізмів публічного адміністрування, що зумовило необхідність розробки нового механізму управління територіями в умовах збройної агресії та створення системи надзвичайних органів влади. У дисертації обґрунтовується, що військові адміністрації є тимчасовими місцевими органами виконавчої влади, які входять до системи виконавчої влади та здійснюють її повноваження на відповідних адміністративно-територіальних одиницях, використовуючи при цьому методи військового управління. Їхній адміністративно-правовий статус визначається як нормативно врегульований порядок створення, діяльності, що включає основні напрями роботи, компетенцію щодо реалізації заходів воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки та захисту прав громадян. Наголошується, що Конституція України, хоч і не містить прямих норм щодо функціонування військових адміністрацій, не забороняє створення тимчасових державних органів з розширеними повноваженнями в умовах воєнного стану, що підтверджує їхню конституційність. Проте, виявлено суттєві недоліки у їхньому правовому статусі, зокрема несистемність норм та неповноту Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

В рамках розділу детально аналізуються ознаки та правові характеристики військових адміністрацій в Україні, що дозволяє чітко встановити їхню природу та місце в системі публічного адміністрування. Дисертація виділяє п'ять ключових ознак: 1) військові адміністрації є юридичними особами публічного права зі спеціальними повноваженнями, що забезпечує оперативність прийняття рішень та поєднання управлінських і правоохоронних завдань; 2) вони є тимчасовими інститутами публічного

адміністрування, різновидом місцевих державних адміністрацій зі складною організаційно-правовою конструкцією, функціональне призначення яких пов'язане з впровадженням заходів воєнного стану, обороною, цивільним захистом та гарантуванням прав громадян; 3) їхній статус як єдиноначальних органів виконавчої влади загальної компетенції, які персоніфікуються начальниками, забезпечує оперативність управління та покладає всю повноту відповідальності на керівника; 4) військові адміністрації є органами подвійного підпорядкування, що зумовлює їхню організаційну специфіку – одночасне підпорядкування Генеральному штабу Збройних сил України та Кабінету Міністрів України, залежно від сфери діяльності; 5) особливості їхньої організаційно-правової структури характеризуються змішаним кадровим складом, що включає як цивільних державних службовців, так і військовослужбовців та представників силових структур. Також розглядається нормативна класифікація військових адміністрацій за територіальною компетенцією на обласні, районні та населених пунктів, а також особливості їх створення, зокрема відмінності у процедурах для вже існуючих державних адміністрацій та новостворюваних адміністрацій населених пунктів. Підкреслюється, що існуюче законодавче закріплення різного підходу до правонаступництва військових адміністрацій від місцевих державних та військово-цивільних адміністрацій створює проблеми для новостворених органів, ставлячи під сумнів їхню легітимність у деяких регіонах.

Третій розділ (*«Теоретико-правовий аналіз адміністративних функцій, компетенції та повноважень військових адміністрацій в Україні»*) дисертації присвячений теоретико-правовому аналізу адміністративних функцій, компетенції та повноважень військових адміністрацій в Україні, що є критично важливим для розуміння їхньої ролі в умовах воєнного стану. Обґрунтовується, що функції будь-якого інституту публічної влади, включаючи військові адміністрації, визначаються цілями та завданнями, які вони покликані виконувати щодо об'єкта публічного

адміністрування. Функції військових адміністрацій є ключовим елементом їхнього адміністративно-правового статусу, що впливає на ефективність їхньої діяльності та якість адміністративних рішень і послуг. Визначається, що функції військових адміністрацій зумовлені потребами впровадження заходів правового режиму воєнного стану, завданнями виконавчої влади, а також включають «муніципальну» природу, оскільки їм передано деякі функції органів місцевого самоврядування. Специфіка цих функцій полягає у незвичному для світової практики поєднанні традиційних («військових») та нетрадиційних («цивільних») функцій публічного адміністрування. Пропонується власна класифікація функцій військових адміністрацій за предметним принципом, яка включає функцію забезпечення національної безпеки, правоохоронну функцію, економічну функцію, функцію координації та контрольну функцію. Наголошується, що перелік функцій є невичерпним і потребує систематизації та узгодження в законодавстві

У цьому розділі також докладно розглядається адміністративно-правова природа компетенції та повноважень військових адміністрацій. Компетенція визначається як сукупність предметів відання та повноважень, закріплених Конституцією та законами України. Підкреслюється, що компетенція військових адміністрацій має комплексний характер, спрямований на ефективне публічне адміністрування суспільних процесів на місцях, охоплюючи національну безпеку, оборону, цивільний захист, громадську безпеку, захист критичної інфраструктури, соціальний захист та охорону прав громадян. Виявлено дуалізм у регулюванні повноважень, оскільки реальна діяльність військових адміністрацій виходить за межі, чітко визначені законом, охоплюючи також розвиток інфраструктури, промисловості, сільського господарства та інших галузей національної економіки, що законодавчо не закріплено. Це свідчить про наявність «прихованих» повноважень та застосування комбінованого способу формування компетенції.

Дисертація обґрунтовує важливість чіткого визначення завдань військових адміністрацій, таких як нормалізація умов життя населення, відновлення публічного адміністрування та інфраструктури, допомога гуманітарним місіям, боротьба зі злочинністю та ведення інформаційно-пропагандистської роботи. Повноваження розглядаються як сукупність юридично закріплених прав та обов'язків, необхідних для реалізації базових функцій, і класифікуються на три основні групи: повноваження щодо реалізації державної виконавчої влади, повноваження щодо реалізації місцевого самоврядування та повноваження щодо здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Зазначено, що повноваження військових адміністрацій є ширшими порівняно з місцевими державними адміністраціями і спрямовані як на вирішення питань мирного часу, так і на завдання воєнного стану.

Четвертий розділ дисертації *«Військові адміністрації та органи місцевого самоврядування в правових умовах воєнного стану»* досліджує адміністративні повноваження військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування в період воєнного стану та перспективи удосконалення їхньої взаємодії. Виявлено, що в умовах збройної агресії Російської Федерації інститути публічного адміністрування часто конкурують та підміняють один одного. Введено поняття «військово-цивільні відносини» як систему правовідносин між інститутами публічного адміністрування у сферах національної безпеки, оборони, політики, фінансів, економіки та соціального життя. Підкреслюється, що військові формування, хоча й є невід'ємною частиною держави, не повинні втручатися в її політичне життя, проте в умовах агресії їхня роль трансформується. Звертається увага на те, що військові адміністрації поєднують повноваження органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та функцій з питань забезпечення правопорядку. Проблемою є відсутність чітких засад політичної відповідальності військових адміністрацій перед територіальною громадою, оскільки вони відповідальні

переважно перед Президентом та Кабінетом Міністрів України, що впливає на ефективність виконання зобов'язань та взаємодію з органами місцевого самоврядування. Аналізуються правові підстави та процедури утворення військових адміністрацій населених пунктів, зокрема у випадках нездійснення місцевими радами чи їхніми виконавчими органами своїх повноважень. Критично оцінюється ситуація, коли начальник військової адміністрації одноосібно перебирає на себе повноваження місцевої ради, її виконавчого комітету та місцевого голови, що обмежує вплив громади на прийняття рішень.

У розділі також обґрунтовується, що система публічного адміністрування в Україні в умовах воєнного стану базується на двох центрах публічної влади – військових адміністраціях та місцевому самоврядуванні, поєднуючи прагнення до централізації влади та необхідність співпраці. Аналіз законодавства свідчить, що органи місцевого самоврядування не припиняють свою діяльність у зв'язку з введенням воєнного стану, а їхнє припинення є швидше винятком, ніж правилом. Водночас, існують суперечності між Законом України «Про правовий режим воєнного стану» та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», що призводять до конфлікту повноважень та централізації влади. Вирішення проблеми потребує комплексного підходу та чіткого розмежування повноважень: безпекові питання – за державою в особі військових адміністрацій, а самоврядні повноваження – за місцевими радами чи їхніми виконавчими органами, при цьому суміщення посад керівників місцевих рад, виконавчих органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій є неприпустимим.

Розглядаються перспективи удосконалення нормативно-правового регулювання взаємодії, включаючи реформування адміністративно-правового статусу військових адміністрацій з урахуванням міжнародного досвіду, розроблення концепції взаємодії, проведення нормопроектної роботи та визначення місця військових адміністрацій у системі публічного адміністрування. Особлива увага приділяється моделі трансформації

військових адміністрацій у цивільні після завершення воєнного стану. Підкреслюється необхідність посилення ролі місцевих органів влади в питаннях релокації бізнесу, переміщення населення, наповнення місцевих бюджетів та співпраці з європейськими партнерами для повоєнної –відбудови та розвитку. Виявлено суттєві недоліки Законопроєкту № 8056 від 19.09.2022, який не відповідає Конституції України та зміщує функції органів державної влади та місцевого самоврядування.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративно-правовий статус, військові адміністрації, військовослужбовці, військово-цивільні відносини, воєнний стан, Збройні сили України, національна безпека, нормативно-правове регулювання, органи місцевого самоврядування, органи публічної влади, повноваження, публічне врядування, публічно-сервісні повноваження, сектор безпеки і оборони, сервісна держава.

ANNOTATION

Pavchuk I. S. The Administrative Competence of Military Administrations in Ukraine: A Legal Perspective. – Qualification Scientific Work on the Right of Manuscript.

The dissertation for obtaining an educational-scientific degree of Doctor of Philosophy (PhD) in the specialty 081 “Law”. – Zaporizhzhia National University, Zaporizhzhia, 2026.

The dissertation provides a comprehensive study of the problem of the administrative and legal powers of military administrations in Ukraine under the legal regime of martial law. It substantiates their administrative and legal nature, status, and role within the system of public administration, and develops proposals aimed at improving their interaction with other state authorities and local self-government bodies. The research is based on an analysis of current legislation and scholarly works in the field of administrative law and determines the conceptual

foundations of public administration under martial law. The main theoretical and practical problems of the functioning of military administrations are identified and outlined, and scientifically grounded recommendations are formulated to enhance the effectiveness of their activities and to ensure proper legislative consolidation of their status, which is of particular relevance in the context of contemporary challenges.

The primary purpose of the dissertation is not only to establish theoretical foundations but also to develop specific measures for reforming the regulatory and legal framework of the system of public administration entities and improving their activities, which will enable them to perform their assigned functions and powers in a timely and effective manner during the period of martial law and the post-war recovery period. The object of the research is administrative and legal relations arising in the process of public administration under martial law, as well as relations concerning the organization and functioning of military administrations and their interaction with other public authorities. The subject of the research is the administrative and legal status and powers of military administrations under martial law, as well as their place within the system of public administration.

The first chapter of the dissertation, ***“Public Administration under Martial Law,”*** presents the results of a comprehensive study of the peculiarities of the functioning of the public administration system in conditions of armed aggression and the operation of a special legal regime, focusing on the transformation of the role of public authorities, changes in the nature of their activities, and the rethinking of the content of public service powers. The dissertation substantiates that the introduction of martial law objectively necessitates the combination of national security and defense priorities with the concept of a service-oriented state, which implies ensuring an adequate level of realization and protection of the rights and legitimate interests of individuals and legal entities even in conditions of limited resources, time constraints, and the adoption of extraordinary administrative decisions. Particular attention is paid to the importance of pre-established and legally

enshrined administrative and legal mechanisms, the level of institutional capacity of public authorities, as well as their ability to ensure inter-institutional coordination, interaction, and adaptation to crisis conditions, which constitutes a necessary prerequisite for the stability of public law relations, effective crisis management, and the subsequent restoration of the full functioning of a democratic state governed by the rule of law.

Within this chapter, the administrative and legal nature of public administration and the peculiarities of the functioning of its mechanisms under an extraordinary legal regime caused by armed aggression are examined. It is substantiated that traditional legal mechanisms of public administration, formed and tested in peacetime, do not ensure an adequate level of efficiency, flexibility, and effectiveness in responding to military, political, and economic threats. The dissertation emphasizes the objective need for systemic and structural changes, as well as the reorientation of instruments and methods of public administration in order to effectively counter the challenges of war. The historical stages of the formation of the institution of martial law are analyzed, and its modern understanding as a special administrative and legal regime introduced in the event of armed aggression or a threat to the territorial integrity and sovereignty of the state is revealed. Special emphasis is placed on the uniqueness of the situation in Ukraine, where the simultaneous introduction of several legal regimes necessitated an unprecedented adaptation of the public administration system to new operating conditions. The key features of the legal regime of martial law are considered, including its constitutional and legal basis, its focus on responding to extreme situations, the redistribution of rights, duties, and powers among public authorities, as well as the need to establish special public administration bodies. At the same time, the existence of gaps and conflicts in legislation is noted, which grant public authorities expanded discretion and complicate the provision of clear, consistent, and coordinated functioning of the public administration system.

Special attention is also given to the analysis of the mechanism of administrative and legal regulation of the activities of public administration bodies under martial law, emphasizing that prior to 2014 Ukraine effectively lacked experience in conducting full-scale military operations on its own territory, which significantly complicated the organization and coordination of public authorities in crisis conditions. It is noted that the state acts as the central and decisive subject of public administration, exercising administrative powers through an extensive system of public authorities at the national, regional, and local levels. The dissertation substantiates the necessity of developing and implementing new methodological approaches for a comprehensive and systematic understanding of the peculiarities, objectives, and tasks of the functioning of the system of public administration bodies under an extraordinary legal regime. The process of reorienting state resources and managerial attention toward addressing priority tasks related to countering armed aggression is examined, which, in turn, leads to a significant reduction in funding for socio-economic development and exacerbates social problems. Ultimately, the mechanism of administrative and legal regulation of public administration under martial law is defined as a complex, multi-level, and integrated system combining organizational-managerial and legal elements aimed at ensuring the stability of public law relations in extraordinary conditions.

The second chapter, *“The Concept and Administrative and Legal Status of Military Administrations in Ukraine,”* provides a comprehensive analysis of military administrations as a special institution of public administration, the formation and functioning of which are determined by the need for operational governance under martial law, as well as by the participation of servicemen and representatives of other security forces in the exercise of state power in the relevant territories. The administrative and legal nature of military administrations, their place within the system of executive power, and their interconnection with the activities of the Armed Forces of Ukraine are revealed, which determines the specific combination of civilian and military elements of governance. It is substantiated that,

within administrative law, military administrations possess a special administrative and legal status defined by a set of rights, duties, and powers of temporary executive authorities of general competence established for the period of martial law. Attention is focused on the role of regulatory and legal regulation in the formation and implementation of their powers, the problems of inconsistency in legislation are identified, and the necessity of its further improvement is substantiated in order to ensure the effective functioning of military administrations and the proper protection of the rights and legitimate interests of the population.

The essence and specific features of the administrative and legal status of these temporary public administration bodies are further disclosed. It is noted that the full-scale invasion of the Russian Federation revealed the inefficiency of traditional mechanisms of public administration, which necessitated the development of a new mechanism for territorial governance under conditions of armed aggression and the establishment of a system of emergency authorities. The dissertation substantiates that military administrations are temporary local executive authorities that are part of the executive power system and exercise its powers within the relevant administrative and territorial units while applying methods of military governance. Their administrative and legal status is defined as a normatively regulated procedure for establishment and operation, encompassing the main areas of activity and competence related to the implementation of measures of martial law, defense, civil protection, public security, and the protection of citizens' rights. It is emphasized that although the Constitution of Ukraine does not contain direct provisions on the functioning of military administrations, it does not prohibit the establishment of temporary state bodies with expanded powers under martial law, which confirms their constitutionality. At the same time, significant shortcomings in their legal status are identified, in particular the inconsistency of legal norms and the incompleteness of the Law of Ukraine "On the Legal Regime of Martial Law."

Within this chapter, the features and legal characteristics of military administrations in Ukraine are analyzed in detail, which makes it possible to clearly

determine their nature and place within the system of public administration. The dissertation identifies five key features: (1) military administrations are legal entities of public law endowed with special powers, which ensures prompt decision-making and the combination of administrative and law enforcement tasks; (2) they are temporary institutions of public administration and a type of local state administrations with a complex organizational and legal structure, whose functional purpose is related to the implementation of measures of martial law, defense, civil protection, and the guarantee of citizens' rights; (3) their status as single-headed executive authorities of general competence, personified by heads, ensures operational management and places full responsibility on the head; (4) military administrations are bodies of dual subordination, which determines their organizational specificity—simultaneous subordination to the General Staff of the Armed Forces of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine, depending on the sphere of activity; (5) the peculiarities of their organizational and legal structure are characterized by a mixed staffing composition, including both civilian civil servants and servicemen and representatives of security forces. The normative classification of military administrations by territorial competence into regional, district, and settlement-level administrations is also considered, as well as the specifics of their establishment, including differences in procedures for existing state administrations and newly created settlement administrations. It is emphasized that the existing legislative consolidation of different approaches to the succession of military administrations from local state and military-civil administrations creates problems for newly established bodies and calls their legitimacy into question in certain regions.

The third chapter, *“Theoretical and Legal Analysis of Administrative Functions, Competence, and Powers of Military Administrations in Ukraine,”* is devoted to a theoretical and legal analysis of the administrative functions, competence, and powers of military administrations in Ukraine, which is critically important for understanding their role under martial law. It is substantiated that the

functions of any public authority institution, including military administrations, are determined by the goals and tasks they are intended to perform in relation to the object of public administration. The functions of military administrations constitute a key element of their administrative and legal status, influencing the effectiveness of their activities and the quality of administrative decisions and services. It is determined that the functions of military administrations are conditioned by the need to implement measures of the legal regime of martial law and the tasks of executive power, and also include a “municipal” nature, since certain functions of local self-government bodies have been transferred to them. The specificity of these functions lies in the combination—unusual in global practice—of traditional “military” and non-traditional “civilian” public administration functions. The author proposes an original classification of the functions of military administrations based on the subject-matter principle, which includes the function of ensuring national security, law enforcement, economic function, coordination function, and control function. It is emphasized that the list of functions is not exhaustive and requires systematization and harmonization in legislation.

This chapter also examines in detail the administrative and legal nature of the competence and powers of military administrations. Competence is defined as a set of matters of jurisdiction and powers enshrined in the Constitution and laws of Ukraine. It is emphasized that the competence of military administrations is comprehensive in nature and aimed at effective public administration of social processes at the local level, covering national security, defense, civil protection, public safety, protection of critical infrastructure, social protection, and the protection of citizens’ rights. A dualism in the regulation of powers is identified, since the actual activities of military administrations go beyond the limits clearly defined by law, encompassing infrastructure development, industry, agriculture, and other sectors of the national economy that are not legislatively *закреплені*. This indicates the existence of “implicit” powers and the application of a combined method of forming competence.

The dissertation substantiates the importance of clearly defining the tasks of military administrations, such as the normalization of living conditions for the population, restoration of public administration and infrastructure, assistance to humanitarian missions, combating crime, and conducting information and awareness activities. Powers are considered as a set of legally established rights and obligations necessary for the implementation of basic functions and are classified into three main groups: powers related to the exercise of state executive authority, powers related to the exercise of local self-government, and powers related to the implementation of measures of the legal regime of martial law. It is noted that the powers of military administrations are broader than those of local state administrations and are aimed at addressing both peacetime issues and the tasks of martial law.

The fourth chapter of the dissertation, *“Military Administrations and Local Self-Government Bodies under the Legal Conditions of Martial Law,”* examines the administrative powers of military administrations and local self-government bodies during the period of martial law and the prospects for improving their interaction. It is found that under conditions of armed aggression by the Russian Federation, public administration institutions often compete with and substitute for one another. The concept of “military-civil relations” is introduced as a system of legal relations between public administration institutions in the fields of national security, defense, politics, finance, economy, and social life. It is emphasized that military formations, although an integral part of the state, should not interfere in its political life; however, under conditions of aggression, their role is transformed. Attention is drawn to the fact that military administrations combine the powers of executive authorities, local self-government bodies, and functions related to ensuring law and order. A problem is identified in the absence of clear principles of political accountability of military administrations to territorial communities, as they are primarily accountable to the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine, which affects the effectiveness of fulfilling obligations and interaction

with local self-government bodies. The legal grounds and procedures for establishing military administrations of settlements are analyzed, particularly in cases where local councils or their executive bodies fail to exercise their powers. The situation in which the head of a military administration unilaterally assumes the powers of a local council, its executive committee, and the mayor is critically assessed, as this limits community influence on decision-making.

The chapter further substantiates that the system of public administration in Ukraine under martial law is based on two centers of public power—military administrations and local self-government—combining a tendency toward centralization of power with the necessity of cooperation. An analysis of legislation shows that local self-government bodies do not cease their activities due to the introduction of martial law, and their termination is rather the exception than the rule. At the same time, contradictions between the Law of Ukraine “On the Legal Regime of Martial Law” and the Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine” lead to conflicts of powers and centralization of authority. Resolving this problem requires a comprehensive approach and a clear delineation of powers: security issues should remain with the state represented by military administrations, while self-governing powers should belong to local councils or their executive bodies; at the same time, the combination of positions of heads of local councils, executive bodies of local self-government, and military administrations is inadmissible.

The prospects for improving regulatory and legal regulation of interaction are considered, including reforming the administrative and legal status of military administrations in light of international experience, developing a concept of interaction, conducting legislative drafting work, and determining the place of military administrations within the system of public administration. Special attention is paid to the model of transforming military administrations into civilian bodies after the termination of martial law. The necessity of strengthening the role of local authorities in matters of business relocation, population movement, local budget

revenues, and cooperation with European partners for post-war recovery and development is emphasized. Significant shortcomings of Draft Law No. 8056 of 19 September 2022 are identified, as it does not comply with the Constitution of Ukraine and mixes the functions of state authorities and local self-government bodies.

Key words: administrative and legal status, administrative law, Armed Forces of Ukraine, local self-government bodies, martial law, military administrations, military-civil relations, national security, powers, public authorities, public governance, public service powers, regulatory and legal regulation, security and defense sector, servicemen, service-oriented state.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Павчук І. С. Адміністративні повноваження військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування у період воєнного стану. *Академічні візії*. 2025. № 44. С. 1–11.

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17148007>.

2. Павчук І. С. Концептуальні засади адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 3. С. 157–165. DOI: <https://doi.org/10.32850/sulj.2023.3.26>.

3. Ковбас І. В., Павчук І. С. Новели адміністративно-процедурного законодавства України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 573–576. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-1/133>.

4. Pavchuk I. S. The administrative and legal status of military administrations in Ukraine depending on the order of their creation. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2024. № 2. P. 91–98. DOI: <https://doi.org/10.61345/1339-7915.2024.2.16>.

5. Павчук І. С. Військові адміністрації та органи місцевого самоврядування в правових умовах воєнного стану. *Стандарти належного адміністрування: європейські підходи та впровадження в Україні* : збірник тез за матеріалами панельної дискусії VIII Харківського міжнародного юридичного форуму, м. Харків, 25 вересня 2024 р. Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 62–70.

6. Павчук І. С. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій. *Гуманітарні стандарти правових систем у сучасному світі: виклики, рішення, тенденції* : матеріали міжнародного науково-практичного конгресу / за заг. ред. Т. О. Коломоєць ; м. Запоріжжя, 16 травня 2024 р. ; у 2 ч. Запоріжжя : ЗНУ, 2024. Ч. 2. С. 162–165.

7. Павчук І. С. Адміністративно-правові аспекти діяльності військових адміністрацій. *Права людини та публічне врядування* : матеріали VI Міжнародного правничого форуму, м. Чернівці, 9 червня 2023 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 232–234.

8. Павчук І. С. Види військових адміністрацій та їх адміністративно-правовий статус. *Публічна влада: проблеми реалізації повноважень в умовах воєнного стану та відбудовного періоду* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 22 лютого 2024 р. / редкол.: Васильченко О., Діхтієвський П., Коломоєць Т. та ін. Київ : Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2024. С. 120–123.

9. Павчук І. С. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану. *Публічна служба: нова архітектура та стратегії для деокупованих територій* : збірник наукових праць за матеріалами всеукраїнського круглого столу, м. Харків, 23 червня 2023 р. Харків : Друкарня Мадрид, 2023. С. 217–224.

10. Павчук І. С. Обмеження прав людини та основоположних свобод в умовах воєнного стану. *Еволюція доктрини адміністративного права в Україні* : збірний тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу, присвяченого 30-річчю Національної академії правових наук України, м. Харків, 19 травня 2023 р. Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2023. С. 98–101.

11. Павчук І. С. Окремі аспекти адміністративно-правового статусу начальника обласної військової адміністрації. *Гарантії та забезпечення прав людини в Україні: становлення, розвиток та перспективи* : збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу, присвяченого Міжнародному дню прав людини, м. Харків, 4 грудня 2022 р. Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2022. С. 72–75.

12. Павчук І. С. Перспективи удосконалення нормативно-правового регулювання адміністративних повноважень військових адміністрацій в Україні. *Права людини та публічне врядування* : матеріали VIII Міжнародного правничого форуму, м. Чернівці, 30 травня 2025 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2025. С. 292–296.

13. Павчук І. С. Функції військових адміністрацій в Україні: адміністративно-правова характеристика. *Права людини та публічне врядування в сучасних умовах* : матеріали VII Міжнародного правничого форуму, м. Чернівці, 28 травня 2024 р. / уклад.: І. В. Ковбас, І. І. Бабін, О. І. Ющик та ін. Чернівці : Технодрук, 2024. С. 260–263.

ЗМІСТ

ВСТУП	25
РОЗДІЛ 1 ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	39
1.1 Адміністративно-правова природа публічного адміністрування в умовах воєнного стану	39
1.2 Інституційний механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану	50
1.3 Національна безпека та оборона України як цінність та об’єкт публічного адміністрування в умовах воєнного стану	62
Висновки до розділу 1	72
РОЗДІЛ 2 ПОНЯТТЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ	75
2.1 Поняття та особливості адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в Україні	75
2.2 Ознаки та правові характеристики військових адміністрацій в Україні	84
2.3 Нормативна класифікація військових адміністрацій в Україні та особливості їх створення	96
Висновки до розділу 2	106
РОЗДІЛ 3 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНИХ ФУНКЦІЙ, КОМПЕТЕНЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕНЬ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ	110
3.1 Функції військових адміністрацій в Україні: адміністративно-правова характеристика	110
3.2 Адміністративно-правова природа компетенції та повноважень військових адміністрацій	119

3.3 Класифікація адміністративно-правових повноважень військових адміністрацій в Україні	126
Висновки до розділу 3	137
РОЗДІЛ 4 ВІЙСЬКОВІ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРАВОВИХ УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ	140
4.1 Адміністративні повноваження військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування у період воєнного стану	140
4.2 Перспективи удосконалення нормативно-правового регулювання взаємодії військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування ..	156
Висновки до розділу 4	171
ВИСНОВКИ	175
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	175
ДОДАТОК	209

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Публічне адміністрування як сучасна форма управління державними та суспільними справами спрямоване на впорядкування суспільних процесів з метою забезпечення сталого розвитку суспільства і держави. Реалізація зазначеної мети здійснюється через діяльність органів публічної влади у політичній, економічній, соціальній та культурній сферах. Формування України як правової, демократичної та соціальної держави, а також урахування європейського досвіду публічного управління зумовлюють постійне вдосконалення системи суб'єктів публічного адміністрування шляхом адаптації управлінських моделей до сучасних викликів та конкретних умов їх функціонування [97, с. 213-216]. У зв'язку з цим проблематика підвищення ефективності публічного адміністрування набуває особливої актуальності, зокрема в умовах дії особливих адміністративно-правових режимів.

У контексті трансформації публічного врядування в Україні зростає значення переорієнтації діяльності органів публічної влади на реалізацію публічно-сервісних повноважень, що відповідає концепції сервісної держави. Такий підхід передбачає інтеграцію владно-розпорядчих і сервісних функцій з метою забезпечення публічних інтересів, належного рівня безпеки та стійкості держави. В умовах воєнного стану зазначені процеси набувають особливого змісту, оскільки органи публічної влади, насамперед у секторі безпеки і оборони, функціонують у режимі підвищеної відповідальності, оперативності та координації, поєднуючи завдання оборони держави із забезпеченням базових публічних потреб населення на відповідних територіях.

Повномасштабне військове вторгнення спричинило введення правового режиму воєнного стану, передбаченого законодавством України [15]. Цей адміністративно-правовий режим наділяє органи державної влади, військове командування та органи місцевого самоврядування повноваженнями,

необхідними для відвернення загроз, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки й оборони [10].

Адміністративно-правова наука чітко визначає, що в умовах воєнного стану діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування має бути насамперед спрямована на забезпечення дії Конституції та законів України, виконання заходів правового режиму воєнного стану, захист конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» визначає відповідні повноваження для органів державної влади, військового командування та місцевого самоврядування, необхідні для реалізації цих завдань.

У правових умовах воєнного стану законодавство України передбачає створення нових органів – військових адміністрацій – поряд із діючими органами державної влади. Ці адміністрації наділені адміністративними повноваженнями, які суттєво відрізняються від повноважень державних органів у мирний час. Такі повноваження спрямовані на пріоритетне забезпечення публічних інтересів, підтримку боєздатності, захист населення, а також запровадження окремих обмежень конституційних прав фізичних і юридичних осіб [24, с. 83-90].

Публічне адміністрування в умовах воєнного стану характеризується наявністю специфічних ознак і особливих механізмів функціонування та розвитку, що зумовлює потребу в їх ґрунтовному науковому осмисленні з метою вироблення ефективних пропозицій щодо підвищення результативності управлінської діяльності в період протистояння зовнішній агресії. Реалізація такого підходу передбачає комплексну оцінку інституційних трансформацій, які відбуваються в Україні, а також визначення першочергових змін у системі прийняття управлінських рішень і стратегічного планування [35, с. 30-35].

Особливе місце в зазначених процесах належить військовослужбовцям та Збройним Силам України, діяльність яких становить ключову складову забезпечення національної безпеки і оборони держави. Водночас функціонування військових адміністрацій як спеціальних суб'єктів публічного адміністрування обумовлює необхідність чіткого адміністративно-правового визначення їхніх повноважень, а також форм і методів реалізації управлінських функцій. У цьому контексті адміністративне право покликане забезпечити належне нормативно-правове регулювання взаємодії військових адміністрацій із Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями та цивільними органами публічної влади, а також гарантувати дотримання принципу законності й захист прав, свобод і законних інтересів громадян у процесі прийняття та реалізації владних управлінських рішень в умовах воєнного стану.

З огляду на наявні прогалини в адміністративно-правовому регулюванні діяльності військових адміністрацій у період дії воєнного стану, а також з урахуванням сучасних соціально-політичних реалій, проблематика визначення їхнього адміністративно-правового статусу, обсягу повноважень і місця в системі публічного адміністрування набуває особливої актуальності. Об'єктивно зростає потреба в удосконаленні нормативно-правового забезпечення діяльності суб'єктів публічного адміністрування, підвищенні ефективності їх функціонування та законодавчому закріпленні статусу військових адміністрацій з метою забезпечення своєчасного і належного виконання покладених на них функцій і повноважень. Зазначене зумовлює стійкий науковий інтерес до дослідження адміністративно-правового статусу військових адміністрацій та підтверджує актуальність обраної теми монографічного дослідження [97, с. 213-216].

Питання адміністративно-правового статусу та повноважень військових адміністрацій залишаються недостатньо дослідженими в науково-теоретичному плані. У вітчизняній адміністративно-правовій літературі наявні лише окремі праці, які частково стосуються проблематики публічного адміністрування в умовах воєнного стану, структури, адміністративних повноважень військових адміністрацій, а також їхньої взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування.

Фундаментальною основою для дослідження стали праці таких учених-адміністративістів: Авер'янова В.Б., Алфьорова С.М., Ануфрієва М.І., Бандурки О.М., Бевзенка В.М., Бесчастного В.М., Битяка Ю.П., Гриценко В.Г., Діхтієвського П.В., Додіна Є.В., Зуй В.В., Ісакова М.Г., Ківалова С.В., Коваленка В.В., Коломоєць Т.О., Колпакова В.К., Комзюка А.Т., Кузьменко О.В., Лук'янця Д.М., Лученка Д.В., Лютікова П.С., Макаренка О.Ю., Мельника Р.С., Остапенка О.І., Петкова С.В., Приймаченка Д.В., Тимошука В.П., Ярмакі Х.П. та ін.

Питання публічного адміністрування в умовах воєнного стану та діяльності військових адміністрацій розглядалися у роботах вітчизняних науковців у сфері адміністративного права та державного управління. Теоретико-методологічні аспекти цієї проблематики висвітлені у працях таких учених, як Андрійко О.Ф., Арсентьєва О.С., Богуцького В.В., Бондарук Т.Г., Борщевського В., Василиця О., Вронської Т.В., Гречківського Є., Григоренко Є.І., Дніпрова О.С., Добкіна М., Дулгера В.В., Дутки Р.О., Єфімова Г.В., Жукова Є., Журавля Т.С., Залізнюк В., Канєва Т., Карабін Т. О., Ковбаса І.В., Колпакова В.К., Кузніченків С.О., Кузьменко Д.О., Маслова Я.І., Матвєєва Є., Михайлова М.Б., Музи О.В., Немирівської О.Я., Павлович-Сенета Я.П., Пархоменко Н.М., Погиби П.П., Полтавець А.А., Потапенко С.А., Романченко В.Б., Сахно В.О., Свіріна К.С., Славко А.С., Сокурєнко В.В., Татаренко В.Б., Тищенко М.М., Топольницького В.В.,

Торохтій Ю.З., Требін М., Тригубенко В.М., Худика А.М., Чепель О., Чорнолуцького В.П., Шевченка В. Й.

Більшість досліджень зосереджена на загальнотеоретичних аспектах адміністративно-правового регулювання діяльності публічних адміністрацій або аналізі законодавства й ефективності функціонування органів публічної влади в умовах особливих адміністративно-правових режимів. Окремі праці присвячені історичним аспектам діяльності військових і військово-цивільних адміністрацій у різних країнах і регіонах світу.

Зазначені науковці зробили значний внесок у дослідження проблем публічного адміністрування в умовах воєнного стану. Проте їхні роботи переважно стосуються окремих аспектів адміністративно-правового режиму воєнного стану або розглядають ці питання побіжно в контексті ширшої проблематики.

Сучасні соціально-політичні зміни в Україні зумовлюють потребу в ґрунтовному науковому аналізі особливостей і можливостей реформування механізмів публічного адміністрування в умовах воєнного стану, а також удосконалення адміністративно-правового статусу та повноважень військових адміністрацій.

Незважаючи на наявність певного науково-теоретичного підґрунтя, питання діяльності військових адміністрацій потребує подальшого комплексного, всебічного та детального наукового опрацювання. Окремі наукові праці, що намагаються сформулювати проблематику публічного адміністрування в умовах воєнного стану, лише підкреслюють необхідність активізації досліджень у цій сфері.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано в межах науково-дослідної роботи кафедри конституційного та адміністративного права юридичного факультету Запорізького національного університету.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає у встановленні, на підставі комплексного аналізу чинного законодавства та наукових праць представників адміністративного права, концептуальних засад публічного адмініструванням в правових умовах воєнного стану, обґрунтуванні адміністративно-правової природи, статусу та повноважень військових адміністрацій, їх взаємодії з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, а також на підставі виявлених під час дослідження теоретичних та практичних проблем подати обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо формування сучасної парадигми публічного адміністрування в умовах воєнного стану, сформулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового статусу військових адміністрацій.

Для досягнення вказаної мети визначено такі **завдання**:

- окреслити основні інституційні зміни, які відбулися в Україні внаслідок запровадження воєнного стану;
- розкрити особливості механізму публічного адміністрування та охарактеризувати систему суб'єктів публічного адміністрування в умовах воєнного стану;
- встановити місце військових адміністрації у системі суб'єктів публічного адміністрування в умовах воєнного стану;
- проаналізувати особливості організації діяльності військових адміністрацій в умовах воєнного стану;
- розкрити адміністративно-правовий статусу військових адміністрацій як суб'єктів публічного адміністрування;
- визначити особливості компетенції військових адміністрацій як суб'єктів публічного адміністрування;
- встановити специфіку завдань, функцій та адміністративних повноважень військових адміністрацій під час дії воєнного стану;

- запропоновано заходи з підвищення ефективності публічного адміністрування в умовах воєнного стану;
- виявити та окреслити основні проблеми адміністративно-правового статусу і повноважень військових адміністрацій як суб'єктів публічного адміністрування;
- обґрунтувати доцільність змін чинних підходів до організації системи публічного адміністрування в умовах воєнного стану.

Об'єктом дослідження є адміністративно-правові відносини, які виникають у процесі публічного адміністрування в умовах воєнного стану, відносини з приводу організації та функціонування військових адміністрацій, їх взаємодії з іншими органами державної влади та місцевого самоврядуванням.

Предметом дослідження є адміністративно-правовий статус та повноваження військових адміністрацій в умовах воєнного стану, їх місце в систему публічного адміністрування.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є принципи об'єктивності та науковості. У дисертаційній роботі використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання. Застосування загальнонаукових методів, зокрема аналізу та узагальнення, забезпечило детальне висвітлення змісту досліджуваних питань (*усі розділи дисертації*).

Діалектичний метод пізнання правових явищ став основою для аналізу їх розвитку та взаємозв'язків, що дозволило дослідити теоретичні засади й нормативні положення у сфері публічного адміністрування в умовах воєнного стану (*підрозділи 2.1, 2.2, 3.2*).

Аксіологічний метод використано для обґрунтування змісту та особливостей військової адміністрації як правової категорії, а також її організації та функціонування (*підрозділи 2.1, 2.2*). Компаративістський метод сприяв аналізу поглядів учених-адміністративістів щодо правового режиму

воєнного стану, системи публічного адміністрування та адміністративної природи військових адміністрацій (*підрозділи 1.1, 1.2*).

Історико-правовий метод застосовано для висвітлення процесу формування військових адміністрацій, визначення їх правового статусу на законодавчому рівні та аналізу реформування законодавства про правовий режим воєнного стану (*підрозділи 2.1, 2.2, 4.2*).

Формально-юридичний метод використано для визначення компетенції та повноважень військових адміністрацій як суб'єктів публічного адміністрування, а також для формулювання пропозицій щодо вдосконалення їх статусу та повноважень. Цей метод дозволив розкрити понятійний апарат, проаналізувати особливості діяльності військових адміністрацій, а також нормативно-правові акти, що визначають їх місце в системі публічного адміністрування, функції та адміністративні повноваження (*підрозділи 2.1, 3.1, 3.2, 3.3*).

Структурно-функціональний метод застосовано для визначення ролі та місця військових адміністрацій у системі публічного адміністрування, аналізу їх взаємодії з органами місцевого самоврядування та розробки пропозицій щодо вдосконалення взаємодії з іншими суб'єктами публічного адміністрування (*підрозділи 1.1, 1.2, 4.1, 4.2*).

Метод системного аналізу дозволив визначити нормативну модель правового статусу військових адміністрацій, дослідити систему публічного адміністрування як цілісну структуру, а також проаналізувати взаємозв'язок і взаємовплив суб'єктів публічного адміністрування в умовах воєнного стану (*підрозділи 1.2, 3.1, 3.2, 3.3*).

Порівняльно-правовий метод використано для зіставлення положень чинного законодавства України з проектами законодавчих змін, поданих до Верховної Ради України, щодо вдосконалення законодавства про воєнний стан (*підрозділи 4.1*).

Крім того, у дослідженні застосовано спеціальні методи наукового пізнання:

– аналітичний метод – для визначення механізмів адміністративно-правового регулювання діяльності військових адміністрацій в умовах воєнного стану (*підрозділи 1.2, 2.3*);

– метод тлумачення права – для з'ясування змісту норм, що регулюють організацію та діяльність публічної влади (*підрозділи 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3*);

– методи моделювання та прогнозування – для розробки рекомендацій щодо вдосконалення законодавства у сфері публічного адміністрування (*підрозділи 4.1*);

– соціологічний метод – для аналізу умов і чинників, що впливають на функціонування системи публічної влади в умовах воєнного стану (*підрозділи 1.1, 1.2*).

Нормативною основою дослідження є Конституція України, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, а також інші правові акти, норми яких регулюють відносини у сфері публічного адміністрування в умовах воєнного стану.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що дисертація є однією з перших спроб комплексно, з урахуванням досліджень адміністративно-правової науки з'ясувати особливості публічного адміністрування в умовах воєнного стану, обґрунтувати адміністративно-правову природу, статусу та повноважень військових адміністрацій, а також їх повноваження щодо взаємодії з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, розробити й обґрунтувати окремі положення і практичні рекомендації щодо подальших напрямів розвитку теорії нього інституту.

З метою удосконалення окремих норм щодо реалізації правового статусу та повноважень військових адміністрацій та їх взаємодії з органами державної влади та місцевого самоврядування пропонується внести зміни до Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», а саме: 1) у зв'язку з необхідністю забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення, а також з метою забезпечення повсюдності та безперервності публічної влади, гарантованої Конституцією України унормувати питання повсюдного збереження органів місцевого самоврядування; 2) уточнити норми, що регулюють питання здійснення військовими адміністраціями адміністративних повноважень та їх взаємодії з відповідними органами місцевого самоврядування, а у випадку відсутності чи припинення останніх – унормувати особливості здійснення військовими адміністраціями функцій та повноважень відповідних органів місцевого самоврядування; 3) передбачити процедуру утворення після припинення чи скасування воєнного стану військово-цивільних, цивільних адміністрацій на територіях, де були утворені військові адміністрації.

У результаті дослідження сформульовано нові науково-обґрунтовані теоретичні положення та пропозиції. Основні з них наступні:

вперше:

– аргументовано адміністративно-правовий статус та природу військових адміністрацій як тимчасових місцевих органів виконавчої влади, які входять до системи органів виконавчої влади, в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

– доведено, що адміністративно-правові норми, які регулюють правовий статус військових адміністрацій не є системними, а зміст вказаного Закону України «Про правовий режим воєнного стану» є неповним, оскільки не враховує положення інших законодавчих актів, які регулюють діяльність зокрема місцевих державних адміністрацій у взаємодії із вищими

центральними органами державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- запропоновану власну класифікація повноважень військових адміністрацій в залежності від природи їх реалізації та приналежності до сфери публічного адміністрування;

- наголошено на необхідності вдосконалення механізму взаємодії військових адміністрацій із органами місцевого самоврядування, а у випадку їх відсутності чи припинення діяльності – на необхідності розробки та прийняття законодавчих змін, які упорядковували би процедуру покладення функцій та повноважень органів місцевого самоврядування на відповідні військові адміністрації;

- сформульовано визначення адміністративно-правового статусу військових адміністрацій, який являє собою нормативно врегульований порядок їх утворення та функціонування, закріплення основних повноважень, напрямків їх діяльності та взаємодії з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення публічного порядку та національної безпеки;

удосконалено:

- наукову концепцію та методологічний підхід до механізму адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану;

- положення щодо адміністративно-правового статусу військових адміністрацій, порядку та фундаментальних умов їх створення;

- критерії розмежування адміністративно-правового статусу військових адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій;

- концепцію щодо виділення функцій та повноважень військових адміністрацій в правових умовах воєнного стану;

- концепцію «військово-цивільні відносини», як систему відносин між інститутами публічного адміністрування, які охоплюють політичні, фінансово-економічні, соціальні та інші процеси у сфері національної безпеки і оборони;

- підхід щодо недопустимості припинення діяльності органів місцевого самоврядування у зв'язку введенням правового режиму воєнного стану;

дістали подальшого розвитку:

- положення про інституційний механізм публічного адміністрування в правових умовах воєнного стану;

- обґрунтування щодо поєднання військовими адміністраціями елементів «військових» та «цивільних» повноважень, які спрямовані на допомогу у виконанні поставлених перед Збройними силами України завдань (відсічі збройній агресії, вирішення місцевих соціально-економічних та суспільно-політичних проблем в умовах воєнного стану);

- концепція щодо виділення системи фундаментальних ознак військових адміністрацій;

- аргументація про те, що Конституція України не містить прямих норм щодо функціонування військових адміністрацій. Водночас вона містить норми, якими наділяє повноваженнями вищі органи державної влади у сфері забезпечення національної безпеки та оборони;

- концепція організація системи публічного адміністрування в правових умовах воєнного стану. Аргументовано, що публічна влада в умовах воєнного стану базується на двох центрах публічної влади – військових адміністраціях та місцевому самоврядуванні;

- положення щодо доцільності внесення змін до окремих законодавчих актів з метою вдосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності військових адміністрацій. Зокрема, пропонується доповнити частину першу статті 106 Конституції України пунктом, який

надавав би Президенту України повноваження утворювати тимчасові органи державної виконавчої влади в умовах воєнного або надзвичайного стану, а також, у виняткових випадках, покласти на них повноваження органів місцевого самоврядування.

Практичне значення отриманих результатів полягає в їхній науковій та прикладній значущості, що дозволяє використовувати їх у таких сферах:

– *науково-дослідницька діяльність*: результати дисертаційного дослідження можуть слугувати основою для подальшого вивчення та розвитку відповідної проблематики.

– *правотворчість*: пропозиції, сформульовані в дослідженні, можуть бути застосовані для вдосконалення адміністративного законодавства, зокрема в частині уточнення адміністративно-правового статусу та повноважень військових адміністрацій.

– *практична діяльність*: результати сприяють покращенню адміністративно-правового регулювання діяльності військових адміністрацій.

– *навчальний процес*: отримані дані можуть бути використані в курсах «Конституційне право України», «Адміністративне право України», а також у дисциплінах вільного вибору та спеціалізованих курсах.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційне дослідження виконано автором самостійно. Сформульовані в роботі теоретичні положення, наукові результати, висновки та рекомендації, що характеризують наукову новизну, теоретичне і практичне значення дослідження, належать авторові особисто. У процесі підготовки дисертації використовувалися наукові праці інших дослідників, на які зроблено належні посилання.

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження доповідалися 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.).

Публікації. Основні положення і висновки дисертації викладено у 13 публікаціях, з яких: 3 наукових статі, опубліковані у фахових виданнях України з юридичних наук, 1 наукова стаття, опублікована в зарубіжному періодичному виданні, 9 тез доповідей і повідомлень на міжнародних та всеукраїнських наукових та науково-практичних конференціях, круглих столах, форумах.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з основної частини (*вступу, чотирьох розділів, одинадцяти підрозділів, висновків*), списку використаних джерел та додатку. Загальний обсяг дисертації становить 211 сторінок, у тому числі основного тексту – 160 сторінок. Список використаних джерел налічує 168 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

1.1 Адміністративно-правова природа публічного адміністрування в умовах воєнного стану

Суспільство потребує чіткої, узгодженої та несуперечливої системи правових норм, що забезпечує передбачуваність і стабільність соціального розвитку. В Україні, де закон і державна влада є основними гарантами реформ, така система норм відіграє ключову роль у реалізації законності, сприяючи її втіленню в життя та перетворюючи її на дієвий інструмент соціальних змін і антикризової політики.

В Україні триває активна робота над створенням і впровадженням законодавства, яке б відповідало сучасним реаліям і глибоким трансформаціям у всіх сферах суспільного життя. Йдеться не лише про вдосконалення чи оновлення правових норм або скасування застарілих положень, а про здійснення масштабної правової реформи, що охоплює всі аспекти державного і суспільного життя [146, с. 68-73].

Амбітна мета України – інтеграція до Європейського Союзу, впровадження європейських стандартів життя та досягнення провідних позицій у світі – зумовила трансформацію системи публічного адміністрування. Це підкреслило пріоритетність концепції сервісної держави як альтернативи традиційній адміністративній системі. Такий підхід передбачає зміну ієрархії пріоритетів і цінностей, спрямованих на створення відкритої політики за участі громадян і громадського суспільства, що сприяє прозорості, підзвітності та відповідальності влади [102, с. 299-303].

Концепція публічного адміністрування, що враховує сучасні тенденції розвитку національного законодавства та європейські підходи, є якісно новою формою управління державними і суспільними процесами. Вона створює підґрунтя для впорядкування суспільних відносин, сприяючи сталому розвитку держави та нації. За визначенням Комітету експертів з державного управління ООН, публічне адміністрування має на меті не лише ефективне управління в публічному секторі, а й створення справедливого суспільства. Ця мета досягається лише за умови, що діяльність держави відображає цінності, потреби та запити населення, адекватно реагуючи на них.

Термін «публічна адміністрація» широко використовується в праві Європейського союзу, до стандартів якого прагне Україна. У праві Європейського союзу цей термін має два значення: вузьке та широке. У вузькому розумінні «публічна адміністрація» охоплює регіональні, місцеві та інші органи публічної влади, центральні уряди та публічну службу. У ширшому сенсі до неї включають не лише органи публічної влади, а й ті структури, які організаційно не входять до їх складу, але виконують делеговані державою функції, зокрема незалежні публічні підприємства та уповноважені особи, що здійснюють державні завдання.

Поняття «публічна адміністрація» поєднує в собі зміст термінів «державне управління» та «місьцеве самоврядування». Воно охоплює сукупність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на виконання законодавства та реалізацію інших функцій публічного управління. Ці функції можуть делегуватися підприємствам, установам, організаціям або іншим суб'єктам, які забезпечують права і свободи людини та громадянина через свою управлінську діяльність.

Публічне адміністрування є зовнішнім проявом реалізації владних повноважень на певній адміністративно-територіальній одиниці. Воно спрямоване на забезпечення виконання законодавства України, підтримання законності та правопорядку, захист прав і свобод громадян, а також реалізацію

державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, охорони довкілля, а також виконання повноважень, делегованих відповідними радами або наданих державою.

Поняття «публічне адміністрування» можна розглядати через сукупність взаємопов'язаних ознак, які формують його цілісне розуміння. До них належать:

- 1) вираження владно-управлінської діяльності держави;
- 2) реалізація через систему органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, суб'єктів із делегованими повноваженнями та інших інститутів, що утворюють цілісну систему публічного адміністрування;
- 3) залежність від завдань, функцій і компетенції суб'єктів у різних сферах суспільного життя;
- 4) юридична регламентація діяльності, спрямована на забезпечення публічного інтересу, з можливістю юридичної відповідальності за порушення [97, с. 213-216].

Таким чином, публічне адміністрування є ключовою складовою функціонування держави, особливо в умовах складного політико-економічного періоду. Воно спрямоване на реалізацію суспільних процесів, створення безпечних і комфортних умов життя, захист прав і свобод громадян. Ця діяльність регулюється законами та нормативно-правовими актами і полягає у прийнятті адміністративних рішень, наданні адміністративних послуг та виконанні функцій виконавчої влади для задоволення публічного інтересу.

Сутність публічного адміністрування включає два основні компоненти: по-перше, цілісний державний апарат (*політика, правила, процедури, організаційні структури, персонал*), що фінансується з державного бюджету і відповідає за координацію діяльності виконавчої влади та її взаємодію з іншими суб'єктами в державі, суспільстві та міжнародному середовищі; по-друге, управління та виконання урядових заходів, пов'язаних із реалізацією

законів, постанов, рішень уряду, а також надання публічних послуг для забезпечення потреб суспільства [109, с. 3-11].

Особливості публічного адміністрування в умовах воєнного стану зумовлюються необхідністю забезпечення національної безпеки, стабільності публічного адміністрування та реалізації правового режиму, спрямованого на захист держави і громадян.

Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» встановлює правовий режим воєнного стану, визначає порядок його запровадження та скасування, а також регулює правові основи діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ і організацій в умовах воєнного стану. Закон гарантує захист прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб. Він є ключовим нормативним актом для організації публічного адміністрування в умовах надзвичайних ситуацій, таких як збройна агресія, забезпечуючи чітке правове регулювання діяльності державних інститутів для підтримання безпеки, правопорядку та суспільної стабільності.

Підставою для введення воєнного стану є наявність загрози національним інтересам або цінностям. Воєнний стан зумовлений двома взаємопов'язаними факторами: 1) існуванням глобальної небезпеки, що загрожує національним інтересам [10]; 2) неможливістю подолати цю небезпеку іншими засобами, окрім запровадження воєнного стану. Таким чином, сама по собі наявність небезпеки не є достатньою підставою для його введення. Воєнний стан вважається винятковим заходом, який застосовується лише в надзвичайно небезпечних ситуаціях (*загроза збройної агресії чи загроза нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності*), коли держава змушена обмежувати права осіб на своїй території як останній засіб для усунення загрози (*відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки*

державній незалежності України, її територіальній цілісності), якщо інші методи є відсутніми чи недостатніми [124, с. 28-33; 29, с. 315-325; 30, с. 139-142].

Фактичною підставою для введення воєнного стану є неможливість усунути загрозу іншими способами в умовах сформованої обстановки. Ця обстановка, спричинена дією негативного фактора, вказує на необхідність тимчасового обмеження прав громадян та інших осіб на території держави через відсутність або недостатність альтернативних засобів подолання небезпеки.

У межах воєнного стану визначаються суб'єкти, відповідальні за застосування надзвичайних заходів, а органи державної влади отримують розширені повноваження на період його дії. Волевиявлення держави проявляється через послідовні дії виконавчої та законодавчої гілок влади у відповідь на наявні чи потенційні негативні явища. Держава реагує на ці обставини, змінюючи порядок регулювання суспільних відносин шляхом запровадження воєнного стану, передбаченого законодавством України.

Воєнний стан реалізує «теорію державної користі», яка передбачає, що в нормальних умовах держава гарантує індивідуальну свободу, але в надзвичайних обставинах може обмежувати її заради безпеки та існування держави. Законодавство правової держави, що регулює дискреційні повноваження, має відповідати двом ключовим умовам: по-перше, забезпечувати винятковість таких повноважень, тобто їх застосування лише за дійсно надзвичайних обставин; по-друге, обмежувати обсяг повноважень мінімально необхідним рівнем для усунення загрози [81; 82;]. Таким чином, дискреційні повноваження є важливим інструментом для реалізації суспільно-корисної волі держави, але вони повинні бути чітко врегульованими [157, с. 280-282].

Особливістю запровадження воєнного стану є зміна суб'єктного складу правовідносин, зокрема поява нових суб'єктів, пов'язаних із його введенням. Це підкреслює унікальність держави як комплексного суб'єкта, який створює нові структурні елементи правовідносин для ефективного реагування на надзвичайні обставини.

Публічне адміністрування в умовах воєнного стану, визначене Законом України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», характеризується детальною регламентацією діяльності органів публічного адміністрування, які набувають особливого значення під час кризових ситуацій. Закон створює правову основу для ефективного публічного адміністрування в умовах воєнного стану, забезпечуючи чітке регулювання діяльності відповідних суб'єктів. Він сприяє оперативному реагуванню на виклики, підтримці стабільності в суспільстві та захисту прав громадян, дозволяючи державі адаптувати механізми публічного адміністрування до надзвичайних обставин, зберігаючи баланс між вимогами безпеки та демократичними принципами [10].

Аналіз історичного розвитку інституту воєнного стану та його понятійно-категорійного апарату показує, що сучасне розуміння цього правового режиму мало відрізняється від його історичних інтерпретацій. Воєнний стан є адміністративно-правовим режимом, який запроваджується на всій території держави або в окремих її регіонах у разі збройної агресії, посягання на суверенітет, загрози територіальній цілісності чи інших небезпек [43, с. 12-23].

В Україні 23 лютого 2023 року у зв'язку з спробою зміни конституційного ладу державою-агресором запроваджено надзвичайний стан [14], а вже 24 лютого 2023 року повномасштабне збройне вторгнення Російської Федерації в Україну – воєнний стан. За своєю суттю інститути публічної влади почали реалізувати одночасно заходи щодо впровадження та забезпечення правового режиму надзвичайного стану та воєнного стану.

Окрім того, на тимчасово окупованих територіях України з 20 січня 2014 року діяв особливий правовий режим встановлений нормами Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [3]. Тому можна погодитися із висновком зробленим В.В. Топольницьким про те, що жодна країна світу не запроваджувала одночасно таку кількість правових режимів на своїй території, як Україна з 24 лютого 2023 року [103, 193-199; 76, с. 100-106].

Практика застосування законодавства про правовий режим воєнного стану різними державами дає можливість виокремити властиві йому ознаки, які характеризують його як правовий інститут, який покликаний захистити особу, державу та суспільство від різних проявів збройної агресії. Зокрема, такими ознаками є:

1) законодавство про правовий режим воєнного стану засноване на нормах конституції держави та загально визнаних принципах і нормах міжнародного права, які визначають основи легітимності застосування заходів правового режиму воєнного стану;

2) наявність законодавства про правовий режим воєнного стану передбачає можливість появи екстремальних ситуацій воєнного характеру, які створюватимуть загрозу та небезпеку особі, державі та суспільству;

3) метою та завданнями законодавства про правовий режим воєнного стану полягає в запобіганні та усуненні вищевказаних ситуацій воєнного характеру, відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, забезпечення конституційних прав та свобод особи;

4) застосування законодавства про правовий режим воєнного стану зазвичай зумовлює перерозподіл взаємних прав та обов'язків особи, держави та територіальної громади, розширення повноважень інститутів публічного адміністрування через механізми обмеження конституційних прав та свобод осіб [118, с. 98-101];

5) законодавство про правовий режим воєнного стану передбачає утворення спеціальних органів публічного адміністрування із специфічними завданнями та функціями, які наділяються значними повноваженнями задля відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності (*військових адміністрацій*). Національний та зарубіжний досвід військових конфліктів переконує, що «традиційні» інститути публічного адміністрування, які здійснюють свої функції в умовах мирного часу, при виникненні надзвичайних ситуацій військового характеру припиняють свої повноваження і, за звичай, виявляються неспроможними протидіяти таким ситуаціям [153, с. 193-199].

При цьому вважається, що необхідною умовою ефективної дії надзвичайного законодавства, зокрема законодавства про правовий режим воєнного стану, є його попереднє розроблення державою в умовах мирного часу. Тільки в такому випадку законодавство про правовий режим воєнного стану застосовуватиметься максимально результативно, з можливим частковим корегуванням конкретних заходів зважаючи на характер збройної агресії, яка стала причиною для його введення. Якщо заздалегідь не розробити правові механізми адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в кризових ситуаціях воєнного характеру, то важко очікувати чіткості та злагодженості дій уповноважених суб'єктів в умовах реальної кризи [153, с. 193-199].

На сьогодні питання регламентації підстав та порядку введення правового режиму воєнного стану в умовах повномасштабної збройної агресії Російської Федерації проти України займають одне з центральних місць у наукових дослідженнях, оскільки, незважаючи на те, що аспекти, які розглядаються, детально регулюються чинним законодавством, ретельний аналіз та зіставлення окремих нормативних положень виявляє прогалини, що дозволяє суб'єктам владних повноважень мати певні дискреційні повноваження та всупереч тому призначенню, яке вкладає в неї законодавець, вибирати суб'єкту те чи інше право застосовувати норму [153, 193-199; 32, с. 273-279].

Водночас, дослідження теоретико-методологічних засад публічного адміністрування в умовах воєнного стану введеного 24 лютого 2023 року продемонструвало, що з перших днів повномасштабного втручання Російської Федерації, законодавче врегулювання інституту введення правового режиму воєнного стану не в повній мірі відповідало викликам проявленої військової агресії.

В умовах воєнного стану стала очевидною потреба в системно-структурних змінах та перепрофілюваннях в механізмі публічного адміністрування з метою протистояння викликам, які постали перед державою та її народом в умовах війни [117, с. 217-224].

Особливу увагу необхідно приділити питанню характеру окремих адміністративно-правових відносин та особливостей їх реалізації в правових умовах воєнного стану. Окремі адміністративно-правові правовідносин, та їх групи, можуть потребувати особливих адміністративно-правових режимів впливу залежно від їх функціонального призначення, підстав та порядку виникнення, характеру використовуваних заходів охорони та захисту [24, 83-90].

Дослідження механізмів публічного адміністрування в умовах воєнного стану демонструє, що передумовою для введення воєнного стану є загроза відбиття військової агресії, яка зазвичай виникла несподівано і, яка, як правило, спричиняє стрімкій зміні існуючої моделі соціально-економічного функціонування суспільства.

Особливості такої ситуації пояснюються тим, що держава на інституційному рівні не була підготовлена до можливого особливого періоду воєнного стану. Це спричиняє раптовий перехід до нового стану та необхідність швидкого прийняття державно-управлінських рішень за умов обмеженої інформації.

З початком війни увага та ресурси держави різко переорієнтовуються на вирішення першочергових завдань. Діяльність інститутів публічного адміністрування зосереджується переважно на питаннях, пов'язаних із критичною загрозою та подоланням її наслідків. Зокрема, під час воєнного стану значно зростає ресурсне забезпечення збройних сил і сектору національної безпеки:

- збільшуються витрати на підтримку діяльності військових підрозділів;
- зростає державне оборонне замовлення, здійснюється позапланова закупівля озброєння та військової техніки, а також фінансування їх ремонту й виробництва;
- посилюється фінансування структур, які сприяють забезпеченню національної безпеки;
- відповідним підрозділам надається пріоритет у забезпеченні критично важливими товарами та послугами;
- на законодавчому рівні спрощуються процедури забезпечення потреб збройних сил і сектору національної безпеки [138; 117, с. 217-224].

Воєнний стан призводить до значного скорочення фінансування соціально-економічного розвитку країни, що посилюється руйнівними наслідками кризової ситуації. До таких наслідків належать людські втрати, руйнування житлового фонду, соціальної та транспортної інфраструктури, зупинка діяльності економічних суб'єктів, зростання безробіття, втрата населенням доходів і доступу до заощаджень, ускладнення доступу до основних сервісів (*освіти, медицини, адміністративних послуг*) і товарів першої необхідності, міграція громадян у безпечніші регіони чи за кордон, роз'єднання сімей, обмеження громадянських прав тощо. Цей перелік соціальних проблем не є вичерпним, оскільки в складному суспільстві існує безліч взаємопов'язаних проблем і процесів. Короткострокові наслідки війни проявляються одразу, тоді як довгострокові ефекти стають помітними з часом, що ускладнює прогнозування соціально-економічного розвитку країни.

Аналіз урядових заходів у соціально-економічній сфері під час воєнного стану показує, що соціальна роль держави зводиться переважно до захисної функції, спрямованої на підтримку рівня добробуту населення та збереження соціально-економічного потенціалу країни. Соціальні інвестиції скорочуються до мінімального рівня, достатнього лише для утримання соціальної інфраструктури. Органи публічної влади різних рівнів докладають зусиль для забезпечення, хоча б в обмеженому обсязі, роботи соціальних сервісів, таких як освіта, медична допомога, соціальний догляд та екологічний контроль, з метою збереження соціальної інфраструктури та відновлення функціонування соціально-економічної моделі «мирного часу».

Збереження системи соціального захисту та базових інститутів держави добробуту є критично важливим, оскільки після завершення воєнного стану, через імовірні значні руйнування інфраструктури, економічних об'єктів, житлового фонду та високий рівень безробіття, виникне великий попит на соціальну допомогу та розширення програм соціального забезпечення. Без наявної бази інститутів держави добробуту державний апарат може бути

перевантажений через різке зростання потреби в суспільних благах, пов'язаних із добробутом громадян [138].

Таким чином, застосування особливих інструментів публічної влади в умовах воєнного стану зумовлене необхідністю оперативного реагування на військові, політичні та економічні загрози, коли традиційні правові механізми публічного адміністрування виявляються недостатньо ефективними. Адміністративно-правова наука розробила концепцію публічного адміністрування в умовах воєнного стану, яка передбачає, що адміністрування здійснюється через військове співробітництво. Ця форма взаємодії спрямована на забезпечення безпеки території, а також підтримку суспільно-політичних і соціально-економічних процесів розвитку з урахуванням особливостей воєнного стану.

1.2 Інституційний механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану

Аналіз історії формування, розвитку та функціонування органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану свідчить, що це унікальний і надзвичайно складний етап в історії незалежної України. До 2014 року держава не мала досвіду проведення військових операцій на своїй території, що ускладнює організацію роботи органів публічної влади в таких умовах. Цей період характеризується активними бойовими діями, перерозподілом повноважень між силовими структурами та державними органами, що суттєво впливає на добробут і безпеку громадян, особливо тих, хто проживає в зонах бойових дій, а також призводить до дестабілізації соціально-економічної ситуації в країні загалом [82].

Дослідження теоретико-методологічних основ публічного адміністрування в умовах воєнного стану потребує розробки нових підходів, які дають змогу комплексно зрозуміти його особливості, обмеження, цілі та завдання. Це дозволяє належним чином розкрити специфіку функціонування системи органів публічної адміністрації у надзвичайних умовах.

Для будь-якої держави важливо не лише формувати політику, спрямовану на забезпечення сталого розвитку регіонів, узгодження інтересів на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях, підтримання суспільного порядку, гармонізацію соціальних інтересів і досягнення суспільної злагоди, а й забезпечувати її ефективну реалізацію [102, с. 299-303].

Законодавство більшості країн передбачає спеціальні адміністративно-правові режими, які надають публічній адміністрації додаткові повноваження в умовах непередбачуваних ситуацій, що вимагають мобілізації всіх ресурсів. Такі режими, відомі як надзвичайні або воєнні, дозволяють оперативно реагувати на кризові виклики [143, с. 74-78].

У науці адміністративного права воєнний стан розглядається як об'єкт адміністративно-правового регулювання, що характеризується особливими надзвичайними обставинами, у яких перебувають держава та суспільство. В таких умовах суб'єкти публічної адміністрації наділяються адміністративним законодавством посиленими владними повноваженнями. Водночас вони виконують функції спеціальних і загальних адміністративних органів, спрямовані на відсіч агресії, відновлення контролю над тимчасово окупованими територіями, забезпечення Збройних сил України та інших військових формувань ресурсами для ведення бойових дій, охорону критичної інфраструктури та надання невідкладної соціальної допомоги постраждалому населенню [63, с. 489-493].

Держава виступає ключовим суб'єктом публічного адміністрування, реалізуючи свої повноваження через органи державної влади, недержавні утворення та представницькі органи [82]. Інституційний механізм публічного адміністрування формується системою органів публічної влади, які діють на основі законодавчо закріплених повноважень у соціальній, економічній, політичній, культурній та інших сферах як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях [97, с. 213-216; 90; 89].

Питання розвитку та функціонування держави завжди залишаються актуальними як у теоретичному, так і в практичному вимірі, але для України вони набувають особливого значення в сучасних умовах. Дослідження співвідношення соціальної єдності влади як вираження народного суверенітету та організаційно-правової системи поділу влади, зокрема на виконавчу гілку, відображає процес розбудови правової, демократичної держави в Україні, що тісно пов'язано з адміністративною реформою [95, с. 99-107].

Світовий досвід демонструє, що без активної регуляторної ролі держави неможливо створити ефективну, соціально орієнтовану систему адміністративно-правового забезпечення суспільного розвитку [109, с. 3-11]. Діяльність держави спрямована на вирішення комплексних завдань, які включають не лише досягнення кількісних показників, а й якісні зміни в економіці та розвиток людського капіталу. Держава відіграє роль ключового елемента, що забезпечує розв'язання соціальних, економічних, політичних і культурних проблем.

Відповідно до статті 6 Конституції України, виконавча влада є однією з незалежних гілок єдиної державної влади. Її основна функція полягає в організації виконання законодавства, а також у контролі за дотриманням законів і підзаконних актів. Наявність численних суб'єктів виконавчої влади створює об'єктивну необхідність координації та узгодження їхньої діяльності [48, с. 225-228].

Ключовою умовою ефективного функціонування механізму адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації є чітко визначена нормативна база та цілеспрямована діяльність інститутів публічної адміністрації [78]. Ця діяльність ґрунтується на розвитку взаємодії між органами влади та суспільством, співпраці з інститутами громадянського суспільства, а також на вдосконаленні правового статусу, інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Публічна адміністрація являє собою систему організаційно-структурних утворень, які на законних підставах наділені владними повноваженнями. Ці утворення забезпечують виконання законодавства та здійснюють інші функції публічного управління.

Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану спрямований на забезпечення стабільності та ефективності правовідносин у всіх сферах життя осіб, які проживають на відповідній території або перебувають за її межами на законних підставах. Цей механізм використовує свої елементи та інструменти для запобігання протиправним діям, недопущення порушення прав і законних інтересів осіб, які проживають у зонах бойових дій, переселенців, а також суспільства та держави в цілому [117, с. 217-224].

Через механізм адміністративно-правового регулювання органи публічної адміністрації вживають усіх необхідних заходів для захисту та відновлення порушених прав, компенсації завданих збитків і забезпечення соціального захисту населення.

Цей механізм формується як інструмент реалізації цілей і завдань діяльності публічної адміністрації, пов'язаних із суспільними процесами в умовах воєнного стану. Публічна адміністрація в таких умовах виступає як засіб виконання завдань, спрямованих на регулювання суспільного життя під час військових операцій на території, де діють владні повноваження, а також

як інструмент для конкретизації функцій виконавчої влади у відповідних сферах.

Ефективне функціонування органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану неможливе без створення чіткої та достатньої нормативно-правової бази.

Система органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану завжди формується з урахуванням необхідності реалізації як загальних, так і специфічних цілей і завдань місцевих органів виконавчої влади у різних сферах суспільного життя [82; 117, с. 217-224].

Умови воєнного стану унеможливають ефективне публічне адміністрування без створення структурованої системи суб'єктів публічного адміністрування, наділених відповідними повноваженнями.

У сфері адміністративно-правової науки існують різні підходи до визначення суб'єктів публічного адміністрування в умовах воєнного стану. Згідно з доктринальною традицією, суб'єктом публічного адміністрування вважається суб'єкт, який у межах власних або делегованих повноважень виконує функції виконавчої влади, включаючи участь у формуванні та реалізації державної політики шляхом виконання норм Конституції та законів України.

Під суб'єктами публічного адміністрування в умовах воєнного стану розуміють систему суб'єктів, які за допомогою адміністративно-правових засобів, методів і процедур визначають та забезпечують реалізацію державної політики у сфері національної безпеки і оборони. Ця політика охоплює всі аспекти суспільного життя та спрямована на підготовку до оборони держави, її збройний захист у разі збройної агресії чи конфлікту [150, с. 442–445].

На думку Д.Б. Ступака, суб'єктами публічного адміністрування в умовах воєнного стану є уповноважені органи публічної влади, які за допомогою адміністративно-правових інструментів регулюють, охороняють і захищають суспільні відносини, забезпечуючи національну безпеку, оборону держави, а також захист прав і свобод людини [147, с. 120].

Аналіз понять публічного адміністрування в умовах воєнного стану дозволяє виокремити такі ключові ознаки:

- система суб'єктів публічного адміністрування складається з органів публічної влади, насамперед органів державної влади та місцевого самоврядування;
- діяльність цих суб'єктів спрямована на упорядкування існуючої системи суспільних відносин;
- реалізується через адміністративно-правові засоби, методи процедури та інструменти [147, с. 120].

До системи суб'єктів належать органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, а також окремі недержавні структури, які, відповідно до законодавства, виконують функції та завдання публічного адміністрування.. Основними суб'єктами є: органи виконавчої влади, суб'єкти місцевого самоврядування та суб'єкти з делегованими повноваженнями [21, с. 62]. Водночас, залежно від сфери суспільних відносин, перелік суб'єктів, які забезпечують їх регулювання, може варіюватися.

Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» до системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення правового режиму воєнного стану відносить органи державної влади, військове командування, військові адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Деякі науковці також включають до цієї системи підприємства, установи, організації, громадські об'єднання та громадян [79, с. 232].

У адміністративно-правовій науці переважає підхід, відповідно до якого інституційна система публічного адміністрування в умовах воєнного стану складається з трьох основних підсистем:

- центральних органів державної влади (Верховна Рада України, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України);
- органів військового управління (Генеральний Штаб Збройних сил України, військові адміністрації);
- органів місцевого самоврядування [147, с. 121].

Саме ці суб'єкти наділені відповідними повноваженнями для здійснення публічного адміністрування суспільних відносин в умовах воєнного стану, а також для впровадження та реалізації заходів правового режиму воєнного стану [147, с. 121].

За критерієм компетенції суб'єкти публічного адміністрування в умовах воєнного стану поділяються на суб'єктів загальної та спеціальної компетенції. До суб'єктів загальної компетенції належать органи, які мають повноваження регулювати всі сфери суспільних відносин, у тому числі в умовах воєнного стану, а також приймати нормативно-правові акти, обов'язкові для виконання на всій території України (Президент України, Верховна Рада України, Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, органи місцевого самоврядування). До суб'єктів спеціальної компетенції відносяться органи, які мають спеціальні повноваження для організації та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану, а також їх безпосереднього виконання (*Міністерство оборони України, Збройні сили України, інші військові формування, військове командування, військові адміністрації тощо*) [126, с. 147].

Розглядаючи повноваження ключових суб'єктів публічного адміністрування в умовах воєнного стану, слід виокремити роль Верховної Ради України.

Основною функцією парламенту є законотворчість, у межах якої Верховна Рада України ухвалює рішення Президент України щодо застосування Збройних сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України. Верховна Рада України затверджує укази Президент України про введення воєнного стану в Україні чи окремих її регіонах, а також про загальну або часткову мобілізацію [1].

Основними повноваженнями Верховної Рада України є законодавче регулювання діяльності органів публічної влади у сфері оборони, зокрема суб'єктів публічного адміністрування, шляхом визначення необхідних повноважень для реалізації правового режиму воєнного стану.

Для забезпечення функціонування законодавчої гілки влади та реалізації її повноважень в умовах воєнного стану Верховна Рада України продовжує свою діяльність без обмеження повноважень, визначених Конституцією України, відповідно до статті 12 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» [10].

Одним із ключових суб'єктів адміністративно-правового забезпечення правового режиму воєнного стану є Президент України. Як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України, він наділений Конституцією та законами України значними повноваженнями у сфері національної безпеки й оборони. Зокрема, згідно з Конституцією України, Президент України виступає гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції, а також прав і свобод людини та громадянина. До його основних конституційних повноважень належать: забезпечення державної незалежності та національної безпеки; внесення до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни; у разі збройної агресії проти України – прийняття рішення про використання Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України; прийняття рішень про загальну або часткову мобілізацію та введення воєнного стану на території України чи в окремих її місцевостях. Крім того,

Конституція України уповноважує Президента України призначати на посади та звільняти з посад вищу команду Збройних сил України та інших військових формувань, а також здійснювати керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави [1].

Відповідно до Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», Президент України: приймає рішення про запровадження правового режиму воєнного стану; здійснює стратегічне керівництво Збройними силами України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами через Генеральний Штаб Збройних сил України; забезпечує загальне керівництво впровадженням та виконанням заходів правового режиму воєнного стану; приймає рішення щодо залучення Збройних сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів до реалізації заходів правового режиму воєнного стану; приймає рішення про утворення військових адміністрацій тощо [10].

Президент України реалізує свої конституційні функції та повноваження через Раду національної безпеки і оборони України, яка наділена широкими повноваженнями у сфері публічного адміністрування в умовах воєнного стану. Її рішення є регуляторними актами, що стосуються запровадження та реалізації заходів правового режиму воєнного стану. Основними функціями Ради національної безпеки і оборони України є координація і контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки та оборони. До ключових повноважень Ради національної безпеки і оборони України у сфері національної безпеки і оборони належать: прийняття рішень щодо заходів воєнного характеру, питань оголошення стану війни, загальної або часткової мобілізації, а також введення воєнного стану в Україні чи окремих її регіонах; координація та контроль діяльності органів виконавчої влади щодо відбиття збройної агресії, організації захисту населення та забезпечення його життєдіяльності [4].

Система органів виконавчої влади, очолювана Кабінетом Міністрів України, відіграє ключову роль у забезпеченні заходів правового режиму воєнного стану. Згідно з Конституцією України, Кабінет Міністрів України, зокрема, забезпечує державний суверенітет, виконання Конституції, законів України та актів ПУ; вживає заходів для захисту прав і свобод людини і громадянина, у тому числі в умовах воєнного стану; реалізує заходи щодо зміцнення обороноздатності та національної безпеки України; спрямовує і координує діяльність міністерств та інших органів виконавчої влади [1].

Кабінет Міністрів України посідає центральне місце в системі суб'єктів публічного адміністрування в умовах воєнного стану, оскільки наділений повноваженнями для реалізації заходів, передбачених спеціальним законодавством. Основні з цих заходів включають організацію діяльності органів виконавчої влади, адміністративно-правове та матеріально-технічне забезпечення заходів правового режиму воєнного стану.

Відповідно до частини першої статті 12¹ Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», Кабінет Міністрів України наділений повноваженнями щодо виконання таких ключових завдань: розроблення та впровадження Плану забезпечення заходів правового режиму воєнного стану; організація та керівництво діяльністю центральних та інших органів виконавчої влади в умовах воєнного стану; визначення особливостей здійснення оборонних і публічних закупівель із забезпеченням захисту державних замовників і замовників від воєнних загроз [10; 77, с. 119-138].

Серед центральних органів виконавчої влади ключову роль у забезпеченні публічного адміністрування в умовах воєнного стану відіграє Міністерство оборони України. Воно формує та реалізує державну політику з питань національної безпеки у воєнній, оборонній сферах та військового будівництва як у мирний час, так і в особливий період.

У контексті правового режиму воєнного стану на Міністерство оборони України покладаються завдання з військово-політичного та адміністративного керівництва Збройних сил України, формування та реалізації політики національного спротиву, а також політики в оборонних питаннях, пов'язаних із використанням повітряного простору України та захистом державного суверенітету.

До основних функцій Міністерства оборони України в цій сфері належать: участь у підтримці функціонування національної економіки та державного управління в особливий період; виконання державних замовлень на оборонні закупівлі; організація накопичення озброєння, військової техніки та інших матеріальних ресурсів; комплектування Збройних сил України та інших військових формувань; забезпечення високого рівня боєздатності, укомплектованості, бойової та мобілізаційної готовності, а також підготовки Збройних сил України.

Крім того, Міністерства оборони України уповноважене організовувати оборонне планування в силах оборони, визначати засади воєнної, військової кадрової та військово-технічної політики, а також координувати дії державних органів та органів місцевого самоврядування щодо підготовки держави до оборони.

Одним із ключових спеціальних суб'єктів адміністративно-правового забезпечення правового режиму воєнного стану є Збройні сили України. Відповідно до Конституції України, на Збройні сили України покладено завдання забезпечення оборони держави, захисту її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності. Основною функцією Збройних сил України є стримування та відсіч збройної агресії проти України, охорона повітряного простору держави та підводного простору в межах територіального моря України, а також участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом. Збройні сили України залучаються до реалізації заходів правового режиму воєнного стану, забезпечення безпеки та захисту критичної

інфраструктури, поведження з військовополоненими в особливий період, здійснення заходів із забезпечення національної безпеки й оборони, відсічі та стримування збройної агресії, організації та підтримки дій руху опору, проведення військових інформаційно-психологічних операцій, посилення охорони державного кордону, захисту суверенних прав України тощо.

Значну роль у системі публічного адміністрування в умовах воєнного стану відіграють органи місцевого самоврядування, які є суб'єктами загальної компетенції, а також військові адміністрації (*створюються та функціонують виключно під час дії правового режиму воєнного стану з основною метою забезпечення виконання його заходів*). Однак, адміністративно-правовий статус, функції, завдання та повноваження військових адміністрацій будуть детально розглянуті у другому та третьому розділах дисертаційного дослідження, тоді як питання взаємодії та розмежування повноважень між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування аналізуватимуться у четвертому розділі.

Таким чином, механізм адміністративно-правового регулювання діяльності інститутів публічної адміністрації в умовах воєнного стану є комплексною системою, що охоплює весь спектр організаційно-управлінської та правоохоронної діяльності, спрямованої як на внутрішні, так і на зовнішні аспекти. Дослідження теоретико-методологічних основ такого адміністрування вимагає розробки нових підходів для всебічного розуміння особливостей, обмежень, цілей і завдань функціонування системи органів публічної адміністрації в надзвичайних умовах для держави та суспільства.

Суб'єктами публічного адміністрування в умовах воєнного стану є уповноважені органи публічної влади, які за допомогою адміністративно-правових засобів, методів і процедур забезпечують регулювання, охорону та захист суспільних відносин з метою гарантування національної безпеки, оборони держави, а також захисту прав і свобод людини. Для досягнення цілей правового режиму воєнного стану ці суб'єкти наділяються необхідними

повноваженнями, спрямованими на забезпечення національної безпеки, оборони та усунення загроз державній незалежності України і її територіальній цілісності.

Серед суб'єктів адміністративно-правового забезпечення правового режиму воєнного стану особливе місце посідають суб'єкти спеціальної компетенції, які організують і безпосередньо виконують заходи цього режиму. До них належать Збройні Сили України та інші військові формування, військове командування та військові адміністрації.

1.3 Національна безпека та оборона України як цінність та об'єкт публічного адміністрування в умовах воєнного стану

Закріплення ключових правових цінностей, які відображають загальноцивілізаційні ідеали та демократичні стандарти, на конституційному рівні в Україні, як і в інших державах, є надзвичайно важливим і необхідним. Йдеться про конституційні цінності, що поєднують досягнення вітчизняного державотворення, кращі правові традиції та позитивний міжнародний досвід. Ці цінності підтверджують свою значущість у розвитку суспільних і державно-правових процесів як до, так і після запровадження воєнного стану.

На жаль, з 2014 року триває гібридна війна Російської Федерації проти України, що супроводжується незаконною окупацією частини української території, порушенням прав і свобод людини, захопленням державної власності, а також вчиненням найтяжчих злочинів проти людяності та воєнних злочинів у XXI столітті. Реалії останнього року, зокрема повномасштабна війна, змусили українців, європейців і світову спільноту переосмислити значення традиційних і конституційних цінностей, їхню роль у сучасних умовах [67, с. 86-95].

В умовах воєнного стану або інших складних обставин неможливо залишатися толерантним до всіх подій, що відбуваються. Це зумовлює ускладнення реалізації окремих цінностей, зміну їх пріоритетності та значущості. Проте фундаментальні правові цінності, такі як цінність людського життя, залишаються незмінними як у мирний, так і у воєнний час. Наприклад, життя як фізичне явище сприймається як базова цінність, але сучасні міжнародно-правові документи розширюють її розуміння, включаючи такі аспекти, як приватне життя, людська гідність, право на безпечні умови для життя та здоров'я.

Водночас сучасні концепції, спрямовані на модернізацію конституційних цінностей, викликають дискусії. Зокрема, концепція «демократії, здатної захистити себе» передбачає, що демократичні принципи можуть вимагати компромісів і певних обмежень задля забезпечення стабільності держави [67, с. 86-95]. Питання правових цінностей потребує переосмислення на рівні правової доктрини, правотворчості, правозастосування та правотлумачення. Особливо актуальним це є в умовах воєнного стану, повномасштабних воєнних дій і змін у національному та світовому правопорядку [67, с. 86-95; 148, с. 326-331].

Вважаємо, що на науково-доктринальному рівні адміністративно-правової науки розуміння сутності категорії національна безпека як конституційної цінності дасть нам змогу розкрити особливості публічного адміністрування в умовах воєнного стану, обґрунтувати потребу у створенні спеціальних органів публічного адміністрування – військових адміністрацій, виявити сегменти та сфери перетину категорії «національна безпека» із системою прав та інтересів людини і громадянина, які мають взаємну залежність.

Вивчення концепції «національна безпека» важливе для розуміння та трактування специфіки публічному адмініструванні в умовах воєнного стану, а також забезпечення суб'єктами публічного безпечних передумов, вирішення реальних та ймовірних загроз становлення та функціонування українського суспільства.

Умови воєнного стану зумовлюють необхідність для держави зосереджувати зусилля на вирішенні першочергових і критичних завдань, зокрема забезпечення національної безпеки, захист територіальної цілісності та суверенітету, відсіч збройній агресії, ліквідація наслідків бойових дій, аварій і катастроф [10]. У таких обставинах держава змушена переглядати пріоритети та перерозподіляти ресурси на вирішення цих нагальних питань, що призводить до тимчасового відходу цілей соціально-економічного розвитку на другий план. Це впливає на функціонування соціально-економічної моделі держави та змінює принципи її діяльності. Водночас ігнорування соціально-економічного стану є неприпустимим, оскільки він визначає перспективи розвитку країни в майбутньому та вимагає заходів для збереження її потенціалу. Як наслідок, відбувається швидкий перехід від соціально-економічної моделі, що діяла в мирний час, до особливого режиму функціонування.

Починаючи з 24 лютого 2022 року, в умовах відбиття збройної агресії Російської Федерації та захисту суверенітету й територіальної цілісності України, спостерігається зміна пріоритетів державної політики. Накопичений досвід дозволяє проаналізувати заходи уряду, спрямовані на стабілізацію соціально-економічної ситуації в країні, а також трансформацію механізмів функціонування держави добробуту в умовах війни та інших надзвичайних обставин. Особливу увагу привертають дії, спрямовані на відновлення соціально-економічної моделі мирного часу або можливий перехід до нової моделі після завершення особливого періоду [138].

У контексті збройної агресії Російської Федерації введення воєнного стану [10] стало ключовим механізмом для забезпечення національної безпеки та оборони України. Воєнний стан відіграє визначальну роль у підтриманні конституційного ладу, стабілізації суспільного порядку та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Національна безпека України розглядається як ключовий елемент забезпечення існування, самозабезпечення та економічного розвитку держави, що залежить від ефективної внутрішньої та зовнішньої політики, спрямованої на захист інтересів держави, суспільства й особи. Вона передбачає гарантування захищеності конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності, а також матеріальних і духовних цінностей суспільства та прав і свобод громадян від внутрішніх і зовнішніх загроз.

У контексті агресії Російської Федерації, яка має характер тотальної війни на знищення української державності, національна безпека набуває особливого значення. Російська політика, що базується на антиукраїнській ідеології, розглядає існування України як суверенної держави загрозою для власної геополітичної безпеки, що робить актуальними перспективи нових військових і гуманітарних загроз. Ефективним механізмом протидії є тотальна мобілізація суспільства та ресурсів для відсічі агресії [26, с. 75-79].

У сучасних умовах воєнного стану для України національна безпека та оборона виступають ключовою конституційною цінністю, що є основою для забезпечення суверенітету, територіальної цілісності, конституційного ладу та стабільного розвитку України. Згідно зі статтею 17 Конституції України, захист незалежності та суверенітету є найвищим обов'язком держави і справою всього народу [1]. У період збройної агресії реалізація більшості конституційних прав і свобод громадян, а також функціонування демократичних інститутів у сферах економіки, політики, правосуддя та соціального розвитку стають можливими лише за умови ефективного забезпечення безпеки суспільства та оборони країни. Відсутність надійного

захисту унеможлиблює реалізацію цих процесів, що підкреслює пріоритетність національної безпеки в умовах війни [167, с. 121-124].

Національна безпека України визначається як стан захисту ключових інтересів держави, суспільства та громадян від наявних і потенційних загроз. Це не просто відсутність ризиків, а активне забезпечення державного суверенітету, територіальної цілісності та демократичного устрою через ефективну державну політику [62, с. 213-217]. Закон України «Про національну безпеку України» наголошує на захисті національних інтересів у різних сферах суспільства, спираючись на норми національного та міжнародного законодавства [8].

Сучасні науковці розглядають національну безпеку як здатність держави підтримувати свою цілісність і незалежність у системі міжнародних відносин, протистоячи загрозам політичній стабільності, економічному розвитку та добробуту громадян. Йдеться про захист від внутрішніх (*наприклад, соціальних напружень*) і зовнішніх (*як зовнішня агресія*) викликів. Поняття державної безпеки охоплює захист суверенітету, конституційного ладу, економічного, оборонного потенціалу та інформаційної сфери. Цього досягають через комплекс політичних, економічних, правових і військових заходів, адаптованих до конкретних загроз, що сприяє сталому розвитку та ґрунтується на принципах цілісності, взаємодії та саморегуляції [62, с. 213-217].

Адміністративісти визначають національну безпеку як правова категорія, як стан захищеності особи, суспільства і держави від загроз, що охоплює захист їхніх життєво важливих інтересів, включаючи потреби у сферах оборони, державної, громадської, інформаційної, екологічної, економічної та інших видів безпеки, передбачених Конституцією і законодавством України [105, с. 87-106; 55].

Управління національною безпекою здійснюється через систему публічного адміністрування, яка забезпечує виконання законів, координацію політики та створення умов для реалізації прав громадян. Це передбачає організацію діяльності виконавчої влади для соціально-економічного та культурного розвитку, а також захисту національних інтересів. Публічне адміністрування відіграє ключову роль у формуванні правопорядку та координації зусиль у різних сферах для нейтралізації загроз і забезпечення сталого розвитку [55]. Такий підхід підкреслює важливість ефективного публічного адміністрування для створення умов, що мінімізують загрози та сприяють сталому розвитку держави і суспільства

Національна безпека є фундаментальним об'єктом публічного адміністрування, оскільки вона становить основу для реалізації всіх інших державних процесів. Лише за умов досягнення максимально безпечного стану держава може повноцінно здійснювати суверенну владу як усередині країни, так і на міжнародній арені. Сучасне розуміння національної безпеки виходить за межі простого стану захищеності, охоплюючи сферу існування людини, нації, держави, культури, традицій і ресурсів. Вона забезпечує збереження матеріального й духовного багатства нації, поєднуючи прагнення людини до безпеки з можливостями її забезпечення з боку державних і недержавних організацій.

У цьому контексті забезпечення прав людини і громадянина є похідним від національної безпеки. Держава не може гарантувати повноту реалізації прав і свобод громадян без створення відповідних умов, коли її механізми виступають цілісним інструментом для забезпечення державних гарантій. Існування ризиків національної безпеки обмежує можливості громадян у реалізації їхніх демократичних прав, що підкреслює взаємозалежність цих двох сфер. Соціальні протести, напруженість і невдоволення державною політикою, спричинені обмеженням прав людини, є основними внутрішніми ризиками для національної безпеки.

Система національної безпеки та система прав людини виступають самостійними, але взаємопов'язаними об'єктами адміністративно-правового регулювання. Національна безпека формує комплекс цінностей, на яких базується розвиток держави, тоді як система прав людини є її складовою, але водночас самостійним об'єктом публічного адміністрування. Права людини є найвищим пріоритетом для демократичної держави, проте в інтересах національної безпеки їх реалізація може бути обмежена. Такі обмеження необхідні для запобігання соціальним ризикам і протестам, які можуть перешкоджати досягненню бажаного стану безпеки.

Національна безпека є необхідною умовою розвитку держави, що забезпечує максимальну реалізацію прав людини, мінімізуючи внутрішні та зовнішні ризики. Держава зобов'язана вважати досягнення стану національної безпеки та забезпечення повноти прав людини пріоритетними напрямками свого функціонування. Ці дві системи, будучи об'єктами публічного адміністрування, взаємно доповнюють одна одну, створюючи основу для стабільного розвитку демократичної держави [94, с. 5-8].

Концепція національної безпеки України охоплює сукупність засобів, спрямованих на протидію збройній агресії Російської Федерації, тероризму, організованим злочинності, а також на забезпечення економічної, інформаційної та інших видів безпеки. Ця концепція має інтегрувати теоретичні та практичні підходи до виявлення загроз для суспільства, особи і держави, а також механізми їх нейтралізації для досягнення стабільного безпечного стану. Визначення національної безпеки в контексті публічного адміністрування є ключовим для формування стратегії державної політики у цій сфері та створення умов для захисту від реальних і потенційних загроз розвитку українського суспільства [105, с. 87-106].

Воєнна безпека є центральною складовою національної безпеки України та спирається на воєнну організацію держави, яка відповідає за завчасне виявлення, запобігання та протидію воєнним загрозам. Останнє десятиліття позначилося кардинальними змінами у воєнно-політичному, економічному та соціально-правовому становищі України, спричиненими як зовнішніми, так і внутрішніми факторами. До зовнішніх загроз належать нестабільність воєнно-політичного середовища, міжнаціональні та територіальні конфлікти, дестабілізація міжнародних мирних ініціатив, незаконний обіг ядерних і хімічних матеріалів, контрабанда зброї та боєприпасів, а також незаконна міграція. Внутрішні виклики включають кризу в кредитно-фінансовій і науково-виробничій сферах, міжнаціональні та міжконфесійні протистояння, соціально-політичну нестабільність і зростання організованої злочинності [79; 80]. Ці фактори підкреслюють значення воєнної безпеки та оборони як конституційної цінності, що забезпечує стабільність, захист державності та національних інтересів.

Воєнна безпека України, як ключовий елемент національної безпеки, визначається як здатність держави ефективно протистояти зовнішнім і внутрішнім військовим загрозам, гарантуючи захист суверенітету, територіальної цілісності та стабільності суспільно-політичного устрою. Вона охоплює готовність Збройних сил України до виконання завдань у разі масштабних військових дій, а також ефективність структур і механізмів, спрямованих на нейтралізацію таких загроз, як поширення зброї масового ураження, нарощування військ іншими державами поблизу кордонів України, недостатнє технічне забезпечення армії та повільність реформування воєнної організації. Забезпечення воєнної безпеки вимагає комплексного підходу, що поєднує модернізацію армії, вдосконалення оборонних стратегій і зміцнення державних інститутів.

Для гарантування воєнної безпеки необхідна глибока перебудова системи, що включає вдосконалення законодавчої бази, підвищення соціально-економічного рівня, зміцнення воєнної організації та розробку реалістичного військово-політичного курсу. Особлива увага приділяється створенню ефективних державних інститутів, здатних протидіяти як зовнішнім загрозам, так і внутрішнім дестабілізуючим чинникам. Чітка стратегія, баланс інтересів у міжнародних відносинах, а також консолідація суспільства та влади є критично важливими для уникнення розпаду державних функцій. У складних геополітичних умовах ці заходи забезпечують захист національних інтересів і стабільність держави, сприяючи її стійкості перед сучасними викликами [87, с. 309-312; 88, 230-240].

Національна безпека та оборона тісно пов'язані з іншими конституційними цінностями, такими як мир, свобода, справедливість, правовий порядок, солідарність і загальний добробут, які разом формують основу демократичної правової держави. Особливе значення має ідея миру, яка виходить за межі простої відсутності війни та дипломатичних відносин між народами й державами. Мир у широкому розумінні – це стан суспільних відносин, що характеризується гармонією, справедливістю та балансом інтересів, підтримуваних ефективною системою інститутів і механізмів для запобігання суспільним суперечностям і розв'язання конфліктів. Ця ідея ґрунтується на нормативному врегулюванні суспільного життя на основі чітких правових принципів і процедур, що забезпечують стабільність і солідарність. У воєнний час мир як цінність набуває особливої актуальності, оскільки його досягнення є передумовою для відновлення повноцінного функціонування демократичної держави.

Територіальна цілісність, як одна з основ конституційного ладу та ключовий принцип міжнародного права, є невід'ємною складовою національної безпеки. Порушення територіальної цілісності України, що спостерігається в сучасних умовах, підкреслює необхідність комплексного

підходу до протидії внутрішнім і зовнішнім загрозам, відновлення гарантій безпеки, суверенітету та недоторканності державних кордонів. Сучасні виклики, спричинені негативними геополітичними тенденціями, активізацією міжнародного тероризму, деструктивними гуманітарними, соціальними, економічними та політичними факторами, вказують на недосконалість існуючої системи національної безпеки та потребу в розробці нових інструментів для захисту державних інтересів.

Отже, національна безпека та оборона в умовах воєнного стану є не лише ключовою конституційною цінністю, а й запорукою збереження миру, територіальної цілісності, суверенітету та конституційного порядку. Вони створюють умови для реалізації прав і свобод громадян, гармонійної взаємодії соціальних суб'єктів і сталого розвитку суспільства, дозволяючи Україні протистояти сучасним загрозам і продовжувати реформи для інтеграції у світовий правовий простір. Забезпечення національної безпеки та оборони є фундаментом для відновлення повноцінного функціонування демократичної правової держави після завершення воєнних дій. У контексті публічного адміністрування національна безпека передбачає координацію діяльності державних органів, створення спеціалізованих структур та запровадження правових режимів, зокрема воєнного стану, для оперативного реагування на виклики. Це забезпечує стабільність суспільних відносин, захист прав і свобод громадян, а також пріоритет суспільних інтересів над індивідуальними відповідно до принципів верховенства права, що робить національну безпеку центральним об'єктом адміністративно-правового регулювання в умовах воєнного стану.

Висновки до розділу 1

1. Ефективність надзвичайного законодавства, зокрема щодо правового режиму воєнного стану, залежить від його попередньої розробки в мирний час. Лише за таких умов законодавство може бути максимально результативним, дозволяючи вносити часткові корективи залежно від характеру збройної агресії, що стала причиною введення воєнного стану. Без попередньо розроблених правових механізмів адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в кризових ситуаціях воєнного характеру неможливо забезпечити чіткість і скоординованість дій уповноважених суб'єктів під час реальної кризи.

2. Правовий режим воєнного стану є складним інструментом захисту незалежності, суверенітету та державності. Він спрямований на збереження та часткове відновлення правового статусу держави на міжнародній арені, консолідацію нації та утвердження демократичної правової держави, ключовим атрибутом якої є збройні сили як інститут політичної нації.

3. Аналіз механізмів публічного адміністрування в умовах воєнного стану показує, що підставою для його введення є необхідність протидії військовій агресії, яка зазвичай виникає несподівано і призводить до швидкої зміни моделі соціально-економічного функціонування суспільства. Особливість ситуації полягає в інституційній невідповідності держави до особливого правового режиму воєнного стану, що зумовлює раптовий перехід до нових умов і потребу в оперативних державно-управлінських рішеннях за обмеженої інформації. З початком війни ресурси та увага держави перерозподіляються на вирішення першочергових завдань, а діяльність інститутів публічного адміністрування зосереджується на подоланні критичної загрози та її наслідків, зокрема через значне збільшення фінансування збройних сил і сектору національної безпеки.

4. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану являє собою

сукупність взаємопов'язаних управлінських методів, які реалізуються органами державної влади, зокрема військовими адміністраціями. Ці методи забезпечують практичний вплив держави на суспільне життя для відсічі збройної агресії, усунення загроз і гарантування національної безпеки.

5. Дослідження теоретико-методологічних основ публічного адміністрування в умовах воєнного стану вимагає нових методологічних підходів для всебічного розуміння особливостей, обмежень, цілей і завдань функціонування системи органів публічної адміністрації в надзвичайних умовах.

6. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації в умовах воєнного стану є комплексною системою, що включає організаційно-управлінську та правоохоронну діяльність, спрямовану як на внутрішні, так і на зовнішні аспекти. Одним із ключових елементів реформи цього механізму є реформування військових адміністрацій, які відіграють важливу роль у системі виконавчої влади.

7. Механізм адміністративно-правового регулювання в умовах воєнного стану забезпечує стабільність і ефективність правовідносин у всіх сферах життя осіб, які проживають на відповідній території або перебувають за її межами на законних підставах. Цей механізм запобігає протиправним діям, захищає права та законні інтереси осіб у зонах бойових дій, переселенців, суспільства й держави в цілому.

8. Інституційний механізм публічного адміністрування формується системою органів, які діють на основі законодавчо закріплених повноважень у соціальній, економічній, політичній, культурній та інших сферах на загальнодержавному й місцевому рівнях. Ефективність цього механізму залежить від нормативно визначеної, цілеспрямованої діяльності інститутів публічної адміністрації, яка базується на розвитку взаємодії між органами влади та громадянським суспільством, а також на вдосконаленні правового статусу, інструментів діяльності суб'єктів.

9. Національна безпека та оборона в умовах воєнного стану є не лише ключовою конституційною цінністю, а й запорукою збереження миру, територіальної цілісності, суверенітету та конституційного порядку. Вони створюють умови для реалізації прав і свобод громадян, гармонійної взаємодії соціальних суб'єктів і сталого розвитку суспільства, дозволяючи Україні протистояти сучасним загрозам і продовжувати реформи для інтеграції у світовий правовий простір. Забезпечення національної безпеки та оборони є фундаментом для відновлення повноцінного функціонування демократичної правової держави після завершення воєнних дій.

10. У контексті публічного адміністрування національна безпека передбачає координацію діяльності державних органів, створення спеціалізованих структур та запровадження правових режимів, зокрема воєнного стану, для оперативного реагування на виклики. Це забезпечує стабільність суспільних відносин, захист прав і свобод громадян, а також пріоритет суспільних інтересів над індивідуальними відповідно до принципів верховенства права, що робить національну безпеку центральним об'єктом адміністративно-правового регулювання в умовах воєнного стану.

РОЗДІЛ 2

ПОНЯТТЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

2.1 Поняття та особливості адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в Україні

Застосування особливих інструментів реалізації публічної влади в умовах воєнного стану зумовлене необхідністю оперативного реагування на загрози військового, політичного та економічного характеру, коли традиційні правові механізми публічного адміністрування, які використовуються органами державної влади та місцевого самоврядування, виявляються недостатньо ефективними.

Повномасштабне вторгнення Російської Федерації в Україну спричинило значне скорочення економічної активності в країні. Кризові явища, викликані збройною агресією, поставили під сумнів ефективність традиційних механізмів публічного адміністрування [34].

Введення воєнного стану призвело до виникнення низки проблем, пов'язаних із виконанням місцевими органами влади їхніх повноважень, що негативно позначилося на життєдіяльності та безпеці населення відповідних громад. Це зумовило потребу в розробці нового механізму публічного адміністрування територіями в умовах збройної агресії Російської Федерації, а також у чіткому визначенні повноважень місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на цих територіях.

Події, пов'язані з окупацією Автономної Республіки Крим, проведенням антитерористичної операції в Донецькій і Луганській областях [3; 6] а також повномасштабним вторгненням Російської Федерації в Україну [10], виявили часткову неефективність чинної моделі воєнної організації держави та необхідність її вдосконалення. Основними причинами, які перешкоджають формуванню ефективної воєнної організації України, є:

- наявність правових суперечностей у законодавстві, що викликають колізії при визначенні функцій, завдань і повноважень структур воєнної організації;
- непослідовність і недостатня наукова обґрунтованість побудови воєнної організації;
- слабка координація та взаємодія між компонентами системи воєнної організації;
- відсутність чіткого адміністрування у сфері національної безпеки та оборони;
- безсистемність і хаотичність більшості процесів у сфері оборони [151].

Дослідження адміністративно-правових аспектів свідчать, що органи публічної влади, які функціонують у мирний час, зазвичай не здатні оперативно адаптуватися до надзвичайних ситуацій через ускладнення завдань і зростання їхнього обсягу. У таких умовах виникає потреба у створенні системи надзвичайних органів влади, які могли б мобілізувати суспільство для протидії загрозам. При цьому можуть застосовуватися різні моделі публічного адміністрування [79; 80; 81; 82; 131; 113, с. 64-67].

Під час воєнного стану чинні органи виконавчої влади зазвичай зберігаються, але переходять у пряме підпорядкування главі держави або верховному головнокомандувачу. Для координації заходів із ліквідації причин введення воєнного стану створюються спеціальні тимчасові інститути публічного адміністрування. У разі неналежного виконання органами влади своїх функцій можуть створюватися тимчасові спеціальні органи. Таким чином, у період воєнного стану можливі два сценарії:

- тимчасове обмеження або призупинення повноважень органів представницької та/або виконавчої влади;
- надання спеціальним тимчасовим органам повноважень, які повністю або частково заміщують функції представницької та/або виконавчої влади [79].

Введення воєнного стану в Україні спричинило особливі умови для функціонування органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, правоохоронних структур, військових формувань тощо. Ці умови ускладнили процеси адміністрування, створивши потребу в спеціальному правовому, організаційному та матеріально-технічному забезпеченні, а також у формуванні нових управлінських структур, нехарактерних для звичайної діяльності [110, с. 518-523; 79].

Наука адміністративного права розробила концепцію публічного управління в умовах воєнного стану, згідно з якою адміністрування здійснюється через військове співробітництво. Це взаємодія, спрямована на забезпечення територій, підтримку суспільно-політичних та соціально-економічних процесів з урахуванням особливостей воєнного стану [54, с. 67-72; 113, с. 64-67].

Наука адміністративного права розробила концепцію публічного управління в умовах воєнного стану, згідно з якою адміністрування здійснюється через військове співробітництво. Це взаємодія, спрямована на забезпечення територій, підтримку суспільно-політичних та соціально-економічних процесів з урахуванням особливостей воєнного стану [54, с. 67-72; 113, с. 64-67]. Водночас науковий доробок стосовно дослідження історії функціонування адміністрацій військового та військово-цивільного характеру, а також досвіду використання різних типів таких адміністрацій як в Україні, так і у світі, є доволі вагомим [27, с. 11-24; 84; 86, с. 195-199; 108, с. 90-95].

Водночас, досвід зарубіжних країн щодо створення та діяльності військових адміністрацій не розглядається у цьому дослідженні, оскільки це питання ґрунтовно вивчено й описано у кандидатській дисертації Кузьменка Д.О. «Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення Операції об'єднаних сил» [85].

Серед можливих моделей публічного адміністрування в умовах воєнного стану Україна обрала створення тимчасових органів управління – військових адміністрацій [82; 166, с. 109-116]. Згідно з Указом Президента України «Про утворення військових адміністрацій», діяльність обласних та районних державних адміністрацій була припинена, а на їх основі створено 24 обласні, Київську міську та районні військові адміністрації, а згодом – адміністрації населених пунктів у різних регіонах [17]. Це викликало питання щодо адміністративно-правового статусу таких органів [27, с. 11-24; 59, с. 64-68].

Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій визначає їх роль і місце в системі публічного адміністрування України. Він включає:

а) їх позицію в структурі державних інститутів, передбачених Конституцією України, або в окремих її підсистемах;

б) мету, завдання та функції, спрямовані на виконання державних завдань в умовах воєнного стану;

в) організаційну структуру, ресурси, порядок фінансування та розподіл матеріальних засобів для реалізації поставлених цілей;

г) компетенцію, методи та форми діяльності, які забезпечують ефективне публічне адміністрування в надзвичайних умовах [46; 99, с. 100-104].

Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій визначається як нормативно врегульований порядок їх створення та діяльності, що включає основні напрями роботи, компетенцію щодо реалізації заходів воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки, захисту критичної інфраструктури, а також гарантування прав, свобод і законних інтересів громадян [110, с. 518-523; 116, с. 157-165]. Цей статус охоплює чітко визначені права та обов'язки військових адміністрацій, їхню взаємодію з органами державної влади, правоохоронними структурами, військовими формуваннями та органами місцевого самоврядування для забезпечення безпеки та порядку [164].

Термін «адміністрація» походить від латинського «administratio» (*керування, управління*). У сучасному контексті адміністрація – це інституція, відповідальна за управління різними аспектами суспільного життя. Наприклад, «державна адміністрація» позначає органи державної влади на певних адміністративно-територіальних одиницях, які представляють інтереси держави на відповідних територіях [103, с. 166-170; 139, с. 466-473].

Військові адміністрації є тимчасовими органами державної влади, що створюються за рішенням Президента України на певних територіях відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Їх основна мета – забезпечення дії Конституції та законів України, підтримка заходів воєнного стану, оборона, цивільний захист, громадська безпека, а також захист прав і свобод громадян [160].

Військові адміністрації є складними військово-політичними органами, що виконують функції публічного адміністрування на відповідних територіях [110; 79, с. 157-165]. Відповідно до ст. 4 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», на територіях із воєнним станом створюються тимчасові органи – військові адміністрації – для забезпечення дії Конституції та законів, реалізації заходів воєнного стану, національної безпеки, захисту інфраструктури, прав і свобод фізичних та юридичних осіб [110, с. 518-523]. Порядок їх створення, діяльності та взаємодії з іншими органами визначається Законом України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» [24, с. 83-90].

Дослідження адміністративно-правової процедури створення військових адміністрацій дозволяє виділити дві ключові умови їх формування. Перша, основна умова – це запровадження правового режиму воєнного стану на певній території. Відповідно до пункту 1 Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», цей режим діє на всій території країни [15], що забезпечує законність створення військових адміністрацій по всій Україні. Друга умова, зазначена в частині 2 статті 4 Закону України від 12 травня 2015

року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» [10], полягає в ухваленні відповідного рішення Президентом України. Форма такого рішення не конкретизується, а в частині 9 цієї статті вживається загальне формулювання «акт Президента України». Для створення перших в історії України військових адміністрацій Президент України обрав форму Указу [17], що відповідає Положенню про порядок підготовки та внесення проектів актів Президент України [18] і сучасній теорії адміністративного права [69, с. 94-103; 31, с. 71-78].

Військові адміністрації є тимчасовими місцевими органами виконавчої влади, що входять до системи виконавчої влади та здійснюють її повноваження на відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Вони є частиною системи державних органів і спрямовують свою діяльність на організацію ефективного управління територією для виконання поставлених завдань. За своїм правовим статусом ці органи є інститутами публічного адміністрування, до яких застосовуються загальні характеристики таких органів, але з використанням методів військового управління [133, с. 10-19; 50, с. 33-37].

Військові адміністрації є елементом підсистеми органів виконавчої влади в загальній системі державних органів, через які здійснюється взаємодія вищих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування та населенням відповідних територій [52, с. 250-255; 163]. Їх створюють через неможливість виконання місцевими органами влади своїх функцій у зв'язку з бойовими діями, а також для забезпечення безпеки та нормалізації життя населення в зонах конфлікту. Діяльність цих органів спрямована на виконання державних функцій, забезпечення безпеки та протидію диверсійній діяльності.

Утворення військових адміністрацій є ефективним інструментом реалізації виконавчої влади державою через структури військового характеру. Оскільки вони є частиною державного апарату, вони мають відповідні завдання, функції та повноваження для здійснення влади на територіях воєнних дій [82]. Поєднання військових і цивільних повноважень дозволяє

військовим адміністраціям сприяти Збройним силам України у відсічі агресії, а також вирішувати соціально-економічні та суспільно-політичні проблеми в умовах воєнного стану [27, с. 11-24].

В Україні створено достатню нормативно-правову базу для діяльності військових адміністрацій. Конституція України визначає права та свободи, які не підлягають обмеженню під час воєнного стану, встановлює порядок введення, затвердження та припинення воєнного стану, а також гарантує незмінність конституційного ладу. Проте вона не містить норм, які б безпосередньо регулювали створення та функціонування органів із елементами військового управління. Умовно конституційні норми, пов'язані з воєнним станом і публічним адмініструванням, можна поділити на загальні та спеціальні, причому спеціальні стосуються повноважень вищих органів влади у сфері національної безпеки та оборони [164].

Конституція України не містить прямих норм щодо діяльності військових адміністрацій, але наділяє вищі органи влади повноваженнями у сфері безпеки та оборони. Вона також не забороняє створення тимчасових державних органів із розширеними повноваженнями під час воєнного стану, що підтверджує відповідність діяльності військових адміністрацій конституційним положенням [164].

Адміністративно-правові засади діяльності військових адміністрацій регулюються спеціальним законодавством, зокрема Законом України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» [10], який визначає правові основи діяльності державних органів, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, а також гарантії прав і свобод приватних суб'єктів у умовах воєнного стану [9; 10; 22, с. 83-90]. Однак адміністративно-правовий статус військових адміністрацій має недоліки: норми, що регулюють їхній статус, не є системними, а зміст Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» не враховує положень інших законодавчих

актів, які стосуються взаємодії місцевих державних адміністрацій із центральними органами влади та органами місцевого самоврядування. Це підтверджується аналізом повноважень вищих і центральних органів влади та місцевого самоврядування [164].

Дослідження адміністративно-правової науки свідчать, що військові адміністрації є новим і малодослідженим інститутом публічного адміністрування, що виник через складну воєнно-політичну ситуацію в Україні. Формування їхньої законодавчої бази відбувалося з вирішенням численних організаційних і юридичних проблем [164].

Управління діяльністю військових адміністрацій має свої особливості, які насамперед пов'язані з їхнім адміністративно-правовим статусом як тимчасових органів місцевої публічної влади. У період дії воєнного стану ці органи є найближчими до населення структурами, які безпосередньо втілюють норми Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів. З моменту створення військові адміністрації виступають організаційними центрами, що координують військову, господарську, соціально-культурну та адміністративну діяльність на відповідній території. Водночас їхній статус передбачає здійснення публічного адміністрування та координацію роботи більшості підпорядкованих чи підконтрольних органів галузевої або спеціальної компетенції на підвідомчій території [72, с. 393-401; 137, с. 441-446].

Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій характеризується відносною централізацією публічного адміністрування, що досягається через поєднання виконавчих і представницьких функцій державної влади [63, с. 489-493; 64, с. 541-547; 65, с. 374-379; 164]. У своїй діяльності вони об'єднують повноваження органів виконавчої влади, окремі функції місцевого самоврядування, а також обов'язки із забезпечення та охорони правопорядку на відповідних територіях [82].

Для визначення місця військових адміністрацій у системі органів публічної влади необхідно чітко окреслити мету та завдання їхньої діяльності. Як органи виконавчої влади, вони передусім забезпечують виконання законодавства України [109, с. 363-374; 150, с. 442-445]. Мета ж діяльності військових адміністрацій безпосередньо сформована в статті 4 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та на нашу думку полягає у створенні умов для забезпечення життєдіяльності відповідних адміністративно-територіальних утворень, вирішення питань місцевого значення шляхом установлення особливого порядку реалізації повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування, у разі коли відповідні органи місцевого самоврядування такі повноваження не здійснюють або самоусунулися від їх виконання [10].

Аналіз Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» свідчить, що завдання військових адміністрацій законодавцем чітко не визначені [10]. Лише зі змісту статті 4 цього закону випливає, що їхні завдання спрямовані на забезпечення оборони та безпеки держави. Однак аналіз інших положень, зокрема статей 8 і 15, дозволяє зробити висновок, що військові адміністрації також виконують завдання соціально-економічного та організаційно-розпорядчого характеру, які за своєю природою не є виключно «військовими» чи «правоохоронними» [71, с. 79-86; 164].

Попри широкий спектр соціально-економічних і організаційно-розпорядчих повноважень, пріоритетними завданнями військових адміністрацій залишаються забезпечення державної безпеки та правопорядку [164; 152, с. 664-668]. Це питання детальніше розглядається у третьому розділі дисертаційного дослідження.

Отже, сучасні адміністративно-правові дослідження та практика свідчать, що органи державної влади, які функціонують у мирний час, зазвичай не здатні оперативно адаптуватися до надзвичайних обставин через ускладнення завдань і зростання їх обсягу. У таких умовах виникає необхідність створення надзвичайних органів влади, які могли б мобілізувати суспільство для протидії загрозам. При цьому можуть застосовуватися різні моделі публічного адміністрування. Серед можливих моделей публічного адміністрування в умовах воєнного стану Україна обрала створення тимчасових органів управління – військових адміністрацій. Ці адміністрації є інститутами публічного адміністрування, зокрема різновидом місцевих державних адміністрацій із розширеними повноваженнями. Вони входять до системи виконавчої влади та реалізують її функції на відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Будучи частиною державного апарату, військові адміністрації мають визначені завдання, функції та повноваження для здійснення державної влади, застосовуючи при цьому методи військового управління

2.2 Ознаки та правові характеристики військових адміністрацій в Україні

З метою визначення особливостей адміністративно-правового статусу інститутів публічного адміністрування доцільним є встановлення їхньої природи, правового становища та характерних ознак. Це дає можливість сформулювати висновок щодо ролі й призначення військових адміністрацій у системі інститутів публічного адміністрування [46].

У науковій адміністративно-правовій літературі простежуються різні підходи до виокремлення ознак інститутів публічного адміністрування, зокрема й військових адміністрацій.

У монографії «Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект» наведено ознаки та властивості, притаманні інститутам публічного адміністрування, у тому числі військовим адміністраціям як носіям виконавчої влади, а саме:

- 1) визначене місце в системі державного механізму;
- 2) участь у реалізації функцій держави в певній сфері суспільних відносин;
- 3) наявність організаційної структури, що відповідає меті їх діяльності;
- 4) здатність здійснювати виконавчо-розпорядчу діяльність від імені держави;
- 5) наділення публічно-владними повноваженнями [46].

Згідно з окремою науковою позицією, адміністративно-правовий статус військових адміністрацій відображає закріплене чинним законодавством правове становище цього суб'єкта, яке зумовлене його правосуб'єктністю, компетенцією (*предметом відання та повноваженнями*), завданнями, функціями та відповідальністю. Отже, для повного й об'єктивного розкриття адміністративно-правового статусу військових адміністрацій необхідним є виокремлення їхніх ознак як суб'єкта публічного адміністрування [121, с. 260-263; 133, с. 10-19]. З цією метою доцільно звернутися до напрацювань науки адміністративного права.

Аналіз адміністративно-правових джерел та позицій українських учених-адміністративістів щодо ознак суб'єктів публічного адміністрування дозволяє виділити кілька наукових підходів до визначення специфіки військових адміністрацій як суб'єктів публічного адміністрування.

Підхід Кузьменко Д.О. дає можливість сформулювати низку особливостей функціонування військових адміністрацій в Україні.

По-перше, військові адміністрації є унікальним і нетиповим органом державної влади в системі публічного адміністрування. Вони відповідають за публічне адміністрування адміністративно-територіальними одиницями (*областями, районами, містами, селами чи селищами*) та виконують завдання з координації військових і цивільних компонентів для вирішення соціально-економічних проблем території. Їх основна мета – всебічна підтримка Збройних Сил України та інших силових структур у відсічі збройній агресії Російської Федерації.

По-друге, формування штату військових адміністрацій має свої особливості через специфіку покладених на них завдань. Укомплектування відбувається без конкурсних процедур і передбачає залучення не лише цивільних службовців, а й військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань, що відображає унікальність кадрового складу.

По-третє, на відміну від обласних чи районних державних адміністрацій, військові адміністрації мають тимчасовий характер. Їх створення зумовлене надзвичайними обставинами, а ліквідація передбачається після усунення основних факторів, що спричинили їх утворення.

По-четверте, військові адміністрації характеризуються нетиповою правосуб'єктністю. Вони виконують специфічні завдання, пов'язані з широким спектром суспільних відносин, поєднуючи повноваження місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та військового компоненту, що робить їх унікальними в системі публічного адміністрування [85].

На думку Дніпрова О. С., основними ознаками військових адміністрацій як суб'єктів публічного адміністрування є:

- 1) належність до суб'єктів адміністративного права та діяльність у межах адміністративно-правових відносин;
- 2) створення відповідно до вимог чинного законодавства як самостійних суб'єктів;
- 3) інтегрованість у єдину організовану систему публічного адміністрування;
- 4) реалізація функцій публічного адміністрування у межах визначених предмета відання та повноважень;
- 5) здійснення діяльності на підставі частини другої статті 19 Конституції України;
- 6) спрямованість діяльності на забезпечення та захист інтересів суспільства, держави й особи [46].

Сахно В. О. виокремлює низку ознак, властивих як місцевим державним адміністраціям, так і військовим адміністраціям, які розглядаються як їх різновид:

- 1) головне призначення полягає у забезпеченні реалізації конституційних прав і свобод громадян, захисті державного суверенітету та територіальної цілісності, а також дотриманні Конституції та законів України на відповідній території;
- 2) серед ключових завдань – реалізація програм соціально-економічного розвитку, формування, виконання та звітування про виконання місцевих бюджетів;
- 3) належність до структури державної виконавчої влади, підзвітність і підконтрольність вищестоящим органам;
- 4) виконання ролі найнижчої ланки в системі органів виконавчої влади з підзвітністю та підконтрольністю Президента України, Кабінету Міністрів України та іншим центральним органам виконавчої влади [139, с. 466-473].

Науковий інтерес становить також аналіз досліджень, присвячених ознакам військово-цивільних адміністрацій, які, попри інший адміністративно-правовий статус, мають спільні риси з військовими адміністраціями.

Так, Кузьменко Д.О. визначає такі ознаки військово-цивільних адміністрацій:

- 1) статус державного органу;
- 2) тимчасовий характер діяльності;
- 3) утворення у селах, селищах, містах, районах та областях;
- 4) спеціальне призначення, яке полягає у здійсненні заходів правового режиму воєнного стану, забезпеченні оборони, цивільного захисту, громадської безпеки та порядку, захисті критичної інфраструктури, а також охороні прав, свобод і законних інтересів громадян [85].

На думку Журавель Т. С. та Маслова Я. І., ключовими ознаками військово-цивільних адміністрацій є:

- 1) належність до інститутів публічного адміністрування, які розглядаються як різновид місцевих державних адміністрацій;
- 2) тимчасовий характер діяльності, що зумовлений функціонуванням у період особливого правового режиму, який не є нормальним станом існування держави й не може мати постійного характеру;
- 3) залежність створення від адміністративно-територіального устрою України;
- 4) наявність спеціального призначення;
- 5) функціонування як специфічного органу державної влади зі складним механізмом підпорядкування [54, с. 67-72; 97, с. 213-216].

Шевченко В. вбачає прояв адміністративно-правового статусу військово-цивільних адміністрацій у таких ознаках:

1) статус органу державної влади, що здійснює публічне адміністрування адміністративно-територіальною одиницею з поєднанням військових і цивільних повноважень;

2) включення до їх складу посадових осіб державного управління та офіцерів Збройних сил України, що забезпечують координацію суспільних і військових процесів;

3) тимчасовий характер, який обумовлює виникнення та функціонування військово-цивільних адміністрацій, передбачаючи передачу їхніх повноважень іншим органам державної влади чи місцевого самоврядування після припинення воєнного стану;

4) виконання функцій органів державного управління, місцевого самоврядування та військової адміністрації;

5) складність координації діяльності та механізму підпорядкування [165, с. 120-127].

Потапенко С. А., досліджуючи питання адміністративно-територіального устрою у контексті діяльності військово-цивільних та військових адміністрацій, виокремлює такі ознаки військових адміністрацій:

1) тимчасовий характер;

2) поєднання функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування;

3) наявність елементів військового управління;

4) функціонування в умовах запровадження правового режиму воєнного стану;

5) потреба в чіткому конституційному врегулюванні [133, с. 10-19].

Науковий аналіз спроб визначення адміністративно-правового статусу місцевих органів виконавчої влади (*місцевих державних адміністрацій, військово-цивільних адміністрацій, військових адміністрацій*), а також узагальнення наукових підходів до виокремлення їх ознак і властивостей дає підстави сформулювати систему основних характеристик цього правового

інституту. На нашу думку, військові адміністрації відзначаються такими ознаками:

1. Військові адміністрації є юридичними особами публічного права, наділеними спеціальними повноваженнями.

Їх створення є необхідним інструментом, який забезпечує оперативність ухвалення рішень на рівні адміністративно-територіальних одиниць та територіальних громад в умовах воєнного стану. Якщо в мирний час більшість рішень ухвалюється колегіальними органами (*місцевими радами та їх виконавчими органами*), то в умовах воєнних дій або надзвичайних обставин проведення таких засідань є проблематичним. Тому військові адміністрації отримують широке коло повноважень і здатні здійснювати їх швидше та ефективніше.

Відповідно до Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» [10], за військовими адміністраціями закріплюється спеціальний адміністративно-правовий статус, що визначає особливості їх створення та функціонування. Зі змісту статті 4 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» випливає, що військові адміністрації реєструються як юридичні особи публічного права та наділяються відповідними повноваженнями, у межах яких діють самостійно та несуть відповідальність за результати діяльності. Водночас законодавство не встановлює детального порядку їх утворення, організації чи ліквідації, а також специфіки державної реєстрації та участі у цивільних відносинах.

Будучи складовою державного апарату, військові адміністрації здійснюють виконавчу й розпорядчу діяльність у межах компетенції, забезпечуючи реалізацію функцій держави. Унікальність їх адміністративно-правового статусу полягає у поєднанні в одному органі функцій управління та правоохоронних завдань. Крім того, аналіз їх компетенції свідчить, що частина повноважень, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в

Україні» (зокрема, статтями 26, 36, 43), також делегується військовим адміністраціям [146].

2. Військові адміністрації є тимчасовими інститутами публічного адміністрування, які розглядаються як різновид місцевих державних адміністрацій зі складною організаційно-правовою конструкцією.

Їх функціональне призначення полягає у впровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану, забезпеченні оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охороні критичної інфраструктури, а також гарантуванні прав, свобод і законних інтересів громадян. Ключовим завданням військових адміністрацій є організація взаємодії між населенням, військовими підрозділами та іншими силовими структурами, органами місцевої влади, урядовими й неурядовими організаціями на відповідній території.

Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» [10], визначаючи тимчасовий характер діяльності цих органів, водночас не містить чітких положень щодо конкретних строків їх створення чи дати припинення повноважень. Частина 8 статті 4 цього Закону передбачає лише, що військові адміністрації населених пунктів, районні та обласні військові адміністрації здійснюють свої повноваження протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення або скасування.

Таким чином, відповідна норма Закону наділяє Президента України дискреційними повноваженнями щодо визначення строків створення та ліквідації військових адміністрацій, обмежуючи їх лише періодом дії воєнного стану та тридцятиденним терміном після його завершення.

3. Статус військових адміністрацій як органів виконавчої влади.

Військові адміністрації виступають єдиноначальними органами виконавчої влади загальної компетенції, які персоніфікуються начальниками відповідних адміністрацій.

Відповідно до частин 3-4 статті 4 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану»:

- військову адміністрацію населеного пункту (*населених пунктів*) очолює начальник, який призначається та звільняється Президент України за поданням Генерального Штабу Збройних сил України або відповідної обласної державної адміністрації;

- у випадку прийняття рішення про утворення районних чи обласних військових адміністрацій, статус таких органів набувають відповідно районні та обласні державні адміністрації, а їх голови – статус начальників військових адміністрацій [61; 10].

Важливою особливістю військових адміністрацій як різновиду місцевих державних адміністрацій є їх єдиноначальний характер: усі питання у межах компетенції вирішує керівник, який одноосібно приймає управлінські рішення. Така організація забезпечує оперативність публічного адміністрування та наділяє керівника широким обсягом повноважень, що має принципове значення в умовах воєнного стану. Водночас, уся повнота відповідальності за діяльність відповідного органу покладається саме на начальника військової адміністрації.

Таким чином, саме вищі та центральні органи держави (*Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади*), яким підпорядковані військові адміністрації, визначають всі основні складові діяльності цих тимчасових органів державної виконавчої влади (*формування, побудову та функціонування*), тобто здійснюють управління їх діяльністю [107, с. 393-401].

4. Військові адміністрації як органи подвійного підпорядкування.

У контексті дослідження адміністративно-правового статусу військових адміністрацій ключове значення має принцип ієрархічності, який є необхідною умовою стабільного функціонування системи публічного адміністрування. Ієрархія передбачає чітко визначені відносини

розпорядження і підпорядкування та характеризується такими рисами, як багаторівневість, розгалуженість і сталість вертикальних управлінських зв'язків [107, с. 393-401; 82].

Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» встановлює створення та функціонування чітко структурованої вертикальної системи військових адміністрацій в умовах воєнного стану [51, с. 73-76].

З огляду на поєднання у діяльності військових адміністрацій представницьких, виконавчих та правоохоронних функцій, їх організаційна специфіка полягає у одночасному підпорядкуванні Генерального Штабу Збройних сил України та Кабінету Міністрів України.

Зокрема:

- з питань оборони, громадської безпеки, охорони правопорядку та реалізації заходів правового режиму воєнного стану діяльність обласних військових адміністрацій спрямовується та контролюється Генеральним Штабом Збройних сил України, а районних військових адміністрацій – Генеральним Штабом Збройних сил України, та, у разі їх утворення, обласними військовими адміністраціями;

- з інших питань, що належать до компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, діяльність обласних і районних військових адміністрацій спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України.

Керівництво діяльністю військових адміністрацій населених пунктів здійснюють голови районних державних адміністрацій або начальники районних військових адміністрацій (*у разі їх утворення*) [39; 10].

У системі публічного адміністрування військові адміністрації підконтрольні вищим органам виконавчої влади та зобов'язані звітувати перед ними про результати своєї діяльності. Це забезпечує можливість оцінки ефективності їх роботи як у цілому, так і за окремими напрямками [107, с. 393-401].

Така організація системи підпорядкування позначається на швидкості виконання повноважень та завдань військових адміністраціями. Однак така організаційна має об'єктивне підґрунтя, оскільки саме ці інститути публічного адміністрування концентрують значний обсяг владних повноважень [82].

5. Особливості організаційно-правової структури військових адміністрацій

Організаційно-правова структура військових адміністрацій характеризується певними особливостями, які залишаються недостатньо дослідженими у науковій літературі.

За результатами дослідження О.С. Арсентьєвої, організаційно-правова структура місцевих державних адміністрацій після створення військових адміністрацій суттєвих змін не зазнала. Основною новацією стало запровадження посад, які заміщуються військовослужбовцями військових формувань, а також особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів [27, с. 11-24].

Відповідно до частини 5 статті 4 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», військові адміністрації населених пунктів формуються з військовослужбовців військових формувань, створених відповідно до законодавства України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та служби цивільного захисту, які відряджаються до них у визначеному законом порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки. До складу таких адміністрацій також можуть входити працівники, які уклали трудовий договір з обласними військовими адміністраціями (за їх наявності) або з Генеральним

Штабом Збройних сил України (у разі відсутності обласної військової адміністрації).

У структурі обласних та районних військових адміністрацій посади державних службовців можуть заміщуватися військовослужбовцями або представниками інших силових структур, які укладають трудовий договір із збереженням їхнього статусу на відповідній службі без виключення зі списків особового складу [39].

Таким чином, ключовою особливістю військових адміністрацій є їх організаційно-правова структура, що вирізняється специфікою формування кадрового складу. Військові адміністрації є унікальним інститутом публічного адміністрування загальної компетенції, до складу якого входять як цивільні особи (*державні службовці місцевих адміністрацій, які продовжують виконувати свої обов'язки, та працівники, які уклали трудовий договір з військовими адміністраціями або Генеральним Штабом Збройних сил України,*), так і військовослужбовці та представники інших силових структур, відряджені для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із збереженням їхнього службового статусу.

Отже, військові адміністрації є тимчасовими органами публічного адміністрування, які втілюють волю держави, виконуючи її ключові завдання та представляючи державну владу на відповідних територіях для забезпечення захисту населення, територіальної цілісності та нормальних умов життєдіяльності. Вони поєднують елементи військового управління, що вирізняє їх серед інших інститутів публічного адміністрування в Україні, дозволяючи застосовувати специфічні методи реалізації державної влади. Військові адміністрації є юридичними особами публічного права з особливими повноваженнями, діють як єдиноначальні органи виконавчої влади загальної компетенції під керівництвом начальників, мають подвійне підпорядкування залежно від сфери діяльності та формуються з цивільних осіб, державних службовців, військовослужбовців або представників силових структур,

відряджених у встановленому порядку. Водночас їхні завдання та функції залишаються недостатньо систематизованими через відсутність належної узгодженості.

2.3 Нормативна класифікація військових адміністрацій в Україні та особливості їх створення

Залежно від територіальної компетенції, підпорядкування, підстав порядку утворення/припинення діяльності, а також порядку комплектування, військові адміністрації (*частини 3 та 4 статті 4 Закону від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану»*) поділяються на:

- 1) обласні військові адміністрації;
- 2) районні військові адміністрації;
- 3) військові адміністрації населених пунктів [160; 114, 120-123].

Дослідження змісту Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», зокрема п. 2 ст. 15 та п. 3 ст. 15, свідчить, що повноваження обласних та районних військових адміністрацій є цілком тотожними, а тому вважаємо, що для цілей даного дисертаційного дослідження немає підстав для виділу їх в окремі рівні. Обласні та районні військові адміністрації є одним різновидом на протипагу військовим адміністраціям населених пунктів.

Таким чином, приходимо висновку, що виходячи зі змісту Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», військові адміністрації поділяються на дві категорії:

- військові адміністрації населених пунктів, які є тимчасовими державними органами, що здійснюють на відповідній території повноваження місцевих рад;

- військові адміністрації областей і районів, які визначені в якості тимчасових державних органів, що здійснюють на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій тощо [10].

Іноді в адміністративно-правовій науці в якості окремого виду військових адміністрацій у межах названих трьох різновидів (*обласних, районних, населених пунктів*) виділяють військові адміністрації областей, районів та населених пунктів, в яких до утворення військових адміністрацій діяли військово-цивільні адміністрації [10; 91, с. 6-19].

Утворення військових адміністрацій в населених пунктах проводиться за окремою правовою процедурою і повинне мати вагомі підстави. Згідно частина 3 статті 4 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких місцеві та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, а також в інших випадках, передбачених Законом [160].

Аналіз положень частини 3 статті 4 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» свідчить про відсутність вичерпного переліку підстав для припинення повноважень органів місцевого самоврядування населених пунктів, що, своєю чергою, зумовлює невизначеність правових засад утворення військових адміністрацій. Особливо помітною є суб'єктивність такої підстави, як «не здійснення повноважень», яка не конкретизує обсяг чи характер цих повноважень, тим самим надаючи Президенту України значну дискрецію у прийнятті рішень про створення військових адміністрацій. Водночас така гнучкість видається цілком обґрунтованою в контексті воєнного стану, оскільки Глава держави розпоряджається вичерпною інформацією та має потенціал для превентивних дій [56]. Більше того, феномен невиконання повноважень місцевими радами чи їхніми виконавчими органами в умовах воєнного стану далеко не завжди корениться у свідомій бездіяльності чи небажанні; переважно це зумовлено об'єктивними обставинами, що перебувають поза контролем цих органів.

У цьому зв'язку формування військових адміністрацій населених пунктів відбувається фактично «з нуля», залучивши військовослужбовців відповідних формувань, представників правоохоронних органів, працівників служби цивільного захисту, а також осіб, які уклали трудові договори з Генеральним штабом Збройних Сил України. Такий підхід, попри свою оперативність, не усуває системних прогалин у правовому регулюванні. Позитивним кроком у напрямку їхнього подолання є розгляд у Верховній Раді України проекту Закону про вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб на період дії воєнного стану, спрямованого на гармонізацію ролей державних і муніципальних інститутів [135; 56]. Ця ініціатива є логічним імперативом, оскільки саме органи місцевого самоврядування, насамперед виборні, наділені легітимним мандатом на представлення та захист інтересів членів територіальної громади, що забезпечує баланс між надзвичайними заходами та принципами децентралізації.

На особливу увагу заслуговує проблема утворення військових адміністрацій в містах зі спеціальним статусом [1; 11], в яких в мирний час діяли місцеві державні адміністрації. Ці адміністрації були утворені в такому ж порядку, як й інші місцеві державні адміністрації, проте їх фактичний статус був значно вагоміший, оскільки своєю появою в містах зі спеціальним статусом вони поставили під сумнів можливість створення повноцінної системи органів місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі, що суттєво відрізняє останні від інших міст країни. Підтвердженням цього є еволюція моделей публічного адміністрування в містах зі спеціальним статусом. На органи публічного адміністрування в містах зі спеціальним статусом покладається більш широке коло повноважень, що пов'язано із додатковими функціями, які виконуються органами державної влади в цих містах, а також необхідністю здійснювати функції місцевого самоврядування [106, с. 299-306; 114, с. 120-123].

У контексті викладеного доцільно звернути увагу на дискусійний правовий статус Київської міської військової адміністрації, утвореної Указом Президента України № 68/2022 від 24 лютого 2022 року [17]. Хоча місто Київ, як столиця України, наділене особливим статусом відповідно до положень Конституції України та Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» [11], Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» [10] не виокремлює його як самостійну територіальну одиницю на рівні з областями чи районами для можливого утворення військової адміністрації з метою забезпечення публічного адміністрування в сферах оборони, громадської безпеки та правопорядку.

З огляду на це, утворення військової адміністрації в Києві, ймовірно, можливе виключно в формі військової адміністрації населеного пункту – за умови невиконання Київською міською радою чи її виконавчим органом (Київською міською державною адміністрацією) конституційних і законодавчих повноважень. Проте, з урахуванням того, що Київська міська рада на момент утворення адміністрації зберігала функціонування, а її виконавчі структури виконували покладені на них функції відповідно до Конституції та законів України, така правова конструкція постає як юридично вразлива, що породжує суттєві колізії в системі адміністративно-правового регулювання.

На відміну від військових адміністрацій населених пунктів, при утворенні військової адміністрації в районі чи області їх статусу набувають, відповідно, районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників відповідних військових адміністрацій. Таким чином, по суті, уже існуючі органи державної влади наділяються новими повноваженнями, набуваючи іншого статусу. Законодавцем тут закладена проста логіка: і державну, і військову адміністрацію формує Президент України і призначає очільників таких адміністрацій.

В частині 4 статті 4 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» [10] законодавець визначає, що військові адміністрації можуть утворюватися як «у зв'язку» так і «для». Як наслідок в адміністративно-правовій науці з'явилася пропозиція поділяти обласні та районні військові адміністрації за критерієм підстав, порядку їх утворення та метою діяльності на військові адміністрації, які утворені: у зв'язку нескликання сесії відповідно районної, обласної ради у встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» строки або припинення їх повноважень згідно із законом; для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку [56].

Важливо також відзначити, що Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» прямо не передбачає автоматичне припинення повноважень відповідних органів місцевого самоврядування у разі утворення військових адміністрацій. Таку норму можна зустріти у ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8]: повноваження місцевої ради достроково припиняються з дня набрання чинності актом Президента України про утворення відповідної військово-цивільної, військової адміністрації [8; [56].

Таким чином, можемо однозначно стверджувати, що за логікою правового регулювання адміністративно-правового статусу військових адміністрацій, порядку їх створення та діяльності, факт утворення військової адміністрації завжди передбачає припинення діяльності відповідної місцевої ради. І повернення до функціонування органів місцевого самоврядування на таких територіях можливе лише після скасування воєнного стану та проведення місцевих виборів [56].

Отже, обласні та районні військові адміністрації утворюються на базі місцевих державних адміністрацій, а військові адміністрації населених пунктів утворюються тоді, коли органи місцевого самоврядування не здійснюють або не мають можливості здійснювати свої повноваження в силу

Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» [141, с. 164-166].

У контексті створення інституту військових адміністрацій в Україні слід звернути увагу на частини 4 та 9 ст. 4 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», які визначили особливості утворення та організаційно-правову основу діяльності військових адміністрацій.

Законодавець визначає, що у разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації (*ч. 4 ст. 4 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану»*).

У зв'язку з цим законодавчим положенням дещо не логічним видається висновок О.Д. Чепель про те, що:

- обласні та районні військові адміністрації утворюються на базі місцевих державних адміністрацій, а також на базі існуючих в Донецькій та Луганській областях - військово-цивільних адміністрацій;

- у день набрання чинності актом Президента України про утворення обласних та районних військових адміністрацій, військових адміністрацій населених пунктів на території України, де функціонували військово-цивільні адміністрації, припиняються повноваження відповідних районних, обласних військово-цивільних адміністрацій [160].

Положення ч. 4 ст. 4 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», як відзначає О.С. Арсентьєва, жодним чином не може розповсюджуватися на Донецьку та Луганську області, в яких з 2015 року на підставі Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» та Указу Президента України «Про утворення військово-цивільних адміністрацій», замість обласних та районних державних адміністрацій, діяли обласні та районні військово-цивільні адміністрації.

Згідно ч. 9 ст. 4 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», у разі утворення районних, обласних військових адміністрацій у день набрання чинності актом Президента України про їх утворення припиняються повноваження відповідних районних, обласних військово-цивільних адміністрацій.

Таким чином, можна вести мову про встановлення різного підходу законодавця до визначення долі обласних, районних місцевих адміністрацій та відповідних військово-цивільних адміністрацій після введення правового режиму воєнного стану та утворення військових адміністрацій. Такий підхід законодавця виглядає необґрунтованим та породжує низку проблем [27, с. 11-24].

Зокрема, шкідливим видається порушення наступності при створенні військових адміністрацій в регіонах, де діяли військово-цивільні адміністрації. У практичній площині це означає, що військова адміністрація, створена на базі місцевої адміністрації, має низку переваг перед органом, утвореним «з нуля». Жодних положень про передачу справ військово-цивільної адміністрації, повноваження яких припинені, до військових адміністрацій відповідних адміністративних одиниць законодавство не містить. Така ситуація, неминуче призвела до ускладнити виконання військовими адміністраціями своїх функцій. Отже, на підставі наведених вище положень законодавства, можна стверджувати про одночасне настання з моменту набрання сили Указом Президента України «Про утворення військових адміністрацій» [16] двох юридичних фактів:

- 1) утворення Донецької та Луганської обласних державних адміністрацій, відповідних районних державних адміністрацій;
- 2) припинення повноважень обласних, районних військово-цивільних адміністрацій цих регіонів [27, с. 11-24].

За цих умов для забезпечення функціонування новоствореними органами були проведені відповідні кадрові призначення, адже, на відміну від випадку з місцевими державними адміністраціями, не існує підстав для автоматичного зайняття керівниками військово-цивільної адміністрації посад начальників військових адміністрацій. Жодних актів правозастосування з цього питання органами державної влади України видано не було. При цьому фактично спостерігається ситуація, коли всупереч положенням законодавства військові адміністрації Луганської та Донецької областей діють так, ніби є правонаступниками обласних військово-цивільних адміністрацій даних регіонів, на що не мають жодних правих підстав [27, с. 11-24].

Вважаємо, що законодавче закріплення різного підходу до правонаступництва військових адміністрацій від місцевих державних та військово-цивільних адміністрацій створює проблеми для новостворених органів у практичній площині. Для їх уникнення органами влади було обрано шлях ігнорування закону, внаслідок чого постає питання про легітимність Луганської та Донецької військових адміністрацій.

Також у питанні визначення адміністративно-правового статусу військових адміністрацій важливе місце займає питання розмежування інституту військових та військово-цивільних адміністрацій.

Так, у 2015 році на підставі Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [5] у Донецькій та Луганській областях Указом Президента України «Про утворення військово-цивільних адміністрацій» були утворені 19 військово-цивільних адміністрацій. Дві з них були обласними – Луганська та Донецька обласні військово-цивільні адміністрації, решта 17 – міські, сільські та селищні військово-цивільні адміністрації [13].

З дати введення правового режиму воєнного стану утворені військові-цивільні адміністрації ще тривалий час продовжували функціонувати відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [5].

Військові та військові-цивільні адміністрації мають ряд спільних ознак. Водночас в них різна адміністративно-правова природа, мета та призначення.

Військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації об'єднують низька фундаментальних характеристик, які визначають їхню адміністративно-правову природу як тимчасових інститутів публічного адміністрування. Ці органи функціонують на чітко окреслених Президентом України територіях, де вони постають як винятковий, вимушений механізм публічного адміністрування, що поєднує елементи військової ієрархії з цивільними функціями. Такий підхід зумовлений необхідністю оперативного реагування на кризові обставини, спрямованого на забезпечення безпеки та поступову нормалізацію життєдіяльності населення в регіонах, де здійснюється активна відсіч збройній агресії Російської Федерації. У цьому контексті тимчасовість і територіальна обмеженість підкреслюють їхню роль як інструменту транзитного адміністрування, що балансує між імперативами національної оборони та принципами сталого розвитку локальних громад.

Що ж до відмінних ознак, то розмежування адміністративно-правового статусу військових адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій, на нашу думку слід розпочати із нормативно-правового регулювання їх діяльності:

1) військово-цивільні адміністрації були створені Указом Президента України «Про утворення військово-цивільних адміністрацій» [13] та діяли відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» [5], тоді як військові адміністрації утворені Указом Президента України «Про утворення військових адміністрацій» [16] та діють на підставі Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» [10].

2) відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», військово-цивільні адміністрації постають як тимчасові державні органи, що функціонували на рівні сіл, селищ, міст, районів та областей, діяли у структурі Антитерористичного центру при Службі безпеки України або Об'єднаного

оперативного штабу Збройних Сил України. Їхня ключова місія полягала у виконанні повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в ситуаціях, передбачених цим Законом, переважно в районах активної відсічі збройній агресії Російської Федерації, включно з зоною проведення антитерористичної операції. На противагу цьому, військові адміністрації, відповідно до статей 4, 8 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» [10], є тимчасовими державними органами, що діють виключно в період воєнного стану з метою забезпечення реалізації Конституції та законів України. Вони тісно координуються з військовим командуванням для втілення заходів правового режиму воєнного стану, а також для організації оборони, цивільного захисту, громадської безпеки й порядку, зрештою, для охорони прав, свобод та законних інтересів громадян.

Отже, військові адміністрації являють в собі елементи військового управління. Такі особливості не є притаманними для структурних інституціях органів публічного адміністрування в Україні, саме тому і представляють собою специфічний набір, який використовується військовими адміністраціями для реалізації державної влади на відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Суттєвим недоліком адміністративно-правового статусу військових адміністрацій є те, що адміністративно-правові норми, які регулюють правовий статус військових адміністрацій не є системними, а зміст Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» є неповним.

Висновки до розділу 2

1. Застосування особливих форм і методів реалізації державної влади в умовах воєнного стану обумовлено необхідністю оперативного реагування на загрози військового, політичного та економічного характеру. Традиційні правові механізми публічного адміністрування, які використовують органи державної влади та місцевого самоврядування, у таких умовах часто виявляються недостатньо ефективними. Адміністративно-правова наука розробила концепцію публічного адміністрування в умовах воєнного стану, яка передбачає, що публічне адміністрування здійснюється через військове співробітництво - взаємодію, спрямовану на забезпечення стабільності території, а також підтримку суспільно-політичних і соціально-економічних процесів з урахуванням особливостей воєнного стану.

2. Сучасні адміністративно-правові дослідження та практика свідчать, що органи державної влади, які функціонують у мирний час, зазвичай не здатні оперативно адаптуватися до надзвичайних обставин через ускладнення завдань і зростання їх обсягу. У таких умовах виникає необхідність створення надзвичайних органів влади, які могли б мобілізувати суспільство для протидії загрозам. При цьому можуть застосовуватися різні моделі публічного адміністрування.

3. Серед можливих моделей публічного адміністрування в умовах воєнного стану Україна обрала створення тимчасових органів управління - військових адміністрацій. Ці адміністрації є інститутами публічного адміністрування, зокрема різновидом місцевих державних адміністрацій із розширеними повноваженнями. Вони входять до системи виконавчої влади та реалізують її функції на відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Будучи частиною державного апарату, військові адміністрації мають визначені завдання, функції та повноваження для здійснення державної влади, застосовуючи при цьому методи військового управління.

4. Правовий статус військових адміністрацій становить сукупність правових норм, які визначають їхнє становище, повноваження, права та обов'язки як тимчасових місцевих органів виконавчої влади, створених на період воєнного стану. Цей статус регулює їхню діяльність в умовах надзвичайного стану, спрямовану на забезпечення національної безпеки, підтримання громадського порядку, організацію мобілізації та захист основних прав громадян.

5. Дослідження адміністративно-правової процедури створення військових адміністрацій дозволяє виокремити дві ключові умови їх формування: перша - введення правового режиму воєнного стану на певній території; друга - ухвалення відповідного рішення Президента України, як зазначено в частині 2 статті 4 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану».

6. Військові адміністрації втілюють волю держави, виконуючи її основні завдання та функції, при цьому наділені власними повноваженнями. Вони представляють державу на відповідних територіях, забезпечують захист населення, територіальної цілісності та виконання поставлених завдань. Військові адміністрації є ефективним інструментом для забезпечення нормальних умов життєдіяльності населення. Однак перелік їхніх завдань і функцій залишається невичерпним через відсутність систематизації та узгодженості.

7. Військові адміністрації поєднують елементи військового управління, що є нетиповим для інших інститутів публічного адміністрування в Україні. Ця специфіка дозволяє їм використовувати особливий набір методів для реалізації державної влади на відповідних територіях.

8. Аналіз наукових підходів до визначення ознак військових адміністрацій дозволив сформулювати їхні основні характеристики: 1) вони є юридичними особами публічного права з особливими повноваженнями; 2) є тимчасовими органами публічного адміністрування та різновидом місцевих

державних адміністрацій; 3) є єдиноначальними органами виконавчої влади загальної компетенції, очолюваними начальниками; 4) мають подвійне підпорядкування залежно від сфери діяльності; 5) формуються з цивільних осіб, державних службовців, військовослужбовців чи представників силових структур, відряджених у встановленому порядку.

9. Конституція України не містить прямих норм щодо діяльності військових адміністрацій, але наділяє вищі органи державної влади повноваженнями у сфері національної безпеки та оборони. Відсутність прямої чи опосередкованої заборони на створення тимчасових державних органів із розширеними повноваженнями в умовах воєнного стану підтверджує відповідність функціонування військових адміністрацій конституційним нормам.

10. Адміністративно-правові дослідження вказують, що військові адміністрації є новим і недостатньо вивченим інститутом публічного адміністрування, виникнення якого зумовлене складною воєнно-політичною ситуацією в Україні. Формування їхньої нормативно-правової бази відбувалося через вирішення організаційних і юридичних проблем.

11. Недоліком адміністративно-правового статусу військових адміністрацій є несистемність норм, що регулюють їхню діяльність, а також неповнота Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», який не враховує положень інших законодавчих актів, що стосуються взаємодії місцевих державних адміністрацій із центральними органами влади та органами місцевого самоврядування. Це підтверджується аналізом повноважень вищих і центральних органів влади та місцевого самоврядування.

12. Для вдосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності військових адміністрацій пропонується внести зміни до законодавства, зокрема доповнити частину 1 статті 106 Конституції України пунктом 28-1 такого змісту: «утворювати тимчасові державні органи для

виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування».

РОЗДІЛ 3
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ
АДМІНІСТРАТИВНИХ ФУНКЦІЙ, КОМПЕТЕНЦІЇ
ТА ПОВНОВАЖЕНЬ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

3.1 Функції військових адміністрацій в Україні: адміністративно-правова характеристика

Функціонування держави, суспільства та народу неможливе без наявності ефективної публічної влади, яка реалізується, зокрема, через діяльність органів державної влади. Сутність державної влади розкривається через реалізацію її основних функцій [46].

Збройна агресія Російської Федерації актуалізувала необхідність удосконалення системи публічної адміністрації, з метою забезпечення її спроможності ефективно виконувати покладені на неї функції в умовах воєнного стану [140, с. 107-110]. У цьому контексті особливого значення набуває діяльність військових адміністрацій, які виступають одним із ключових інструментів забезпечення публічного управління в умовах надзвичайної правової ситуації. Водночас, їхня діяльність потребує постійного вдосконалення як з організаційної, так і з нормативно-правової точки зору.

У системі правового забезпечення діяльності військових адміністрацій провідну роль відіграють норми адміністративного права, що обумовлює необхідність теоретико-правового аналізу функцій і компетенції цього інституту.

Як і будь-який інший суб'єкт публічної влади, військові адміністрації створюються з метою досягнення конкретних цілей та вирішення визначених завдань у межах публічного адміністрування. Для реалізації цих цілей органи військових адміністрацій наділяються відповідними функціями та повноваженнями. Визначальним чинником формування функціонального змісту є цілі й завдання інституту, які, з одного боку, зумовлюються потребами

об'єкта публічного управління, а з іншого - виступають внутрішнім (суб'єктивним) фактором, що впливає на зміст функцій і, відповідно, повноважень [82; 49, с. 55-59].

Поглиблене теоретико-правове дослідження адміністративно-правового статусу військових адміністрацій зумовлене потребою як в науковому обґрунтуванні їх ролі у системі публічного адміністрування, так і в забезпеченні реалізації публічно-сервісної моделі їх функціонування на практиці.

Однією з ключових характеристик адміністративно-правового статусу військових адміністрацій, яка відображає напрями їхньої діяльності, є функції, що виконуються в межах публічного адміністрування. Актуальність дослідження даного аспекту зумовлена тим, що функції є складовою правового статусу військових адміністрацій, а їх чітке нормативне закріплення безпосередньо впливає на ефективність функціонування цих інститутів публічної влади. Це, у свою чергу, сприяє підвищенню якості прийнятих адміністративних рішень та рівня адміністративних послуг, що надаються [49, с. 55-59; 98, с. 74-79].

Військові адміністрації є особливим різновидом місцевих органів виконавчої влади, які функціонують у системі виконавчих органів державної влади та в межах визначених повноважень здійснюють заходи правового режиму воєнного стану, заходи у сфері оборони, цивільного захисту, а також реалізують повноваження виконавчої влади на відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Відтак, функції військових адміністрацій можна охарактеризувати як діяльність, спрямовану на реалізацію заходів правового режиму воєнного стану, забезпечення оборони, цивільного захисту, громадської безпеки та порядку, охорону критичної інфраструктури, захист прав, свобод і законних інтересів громадян, а також виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади відповідно до чинного законодавства [121, с. 260-263].

Функціональна спрямованість діяльності військових адміністрацій обумовлюється:

- необхідністю впровадження заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки та правопорядку;
- реалізацією завдань державної виконавчої влади;
- виконанням окремих функцій органів місцевого самоврядування, які згідно із Законом України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» були передані військовим адміністраціям [112, с. 162-165].

Аналіз положень Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» дає підстави стверджувати, що функції військових адміністрацій мають комплексний характер і є характерними:

- для місцевих органів виконавчої влади, які діють як суб'єкти публічного адміністрування загальної компетенції;
- для органів національної безпеки, оборони, правоохоронної системи;
- для органів місцевого самоврядування (*муніципальні функції*) [10].

Таким чином, функції та повноваження військових адміністрацій поєднують загальну функцію публічного адміністрування, спеціальну (*властиву органам оборони, безпеки та правопорядку*), а також муніципальну, притаманну органам місцевого самоврядування. Незалежно від цього, всі вони спрямовані на реалізацію положень Конституції та законів України, впровадження правового режиму воєнного стану, забезпечення оборони, громадської безпеки, захисту інфраструктури та прав громадян [158, с. 383-386; 164; 119].

Специфіка функцій військових адміністрацій полягає в поєднанні традиційних «військових» та нетипових для збройних формувань «цивільних» функцій публічного управління, що є доволі унікальним явищем у світовій практиці.

В адміністративно-правовій науці існують різні підходи до класифікації функцій органів публічного адміністрування, у тому числі і військових адміністрацій. Поширеним є твердження, що реалізація їх адміністративно-правового статусу здійснюється шляхом здійснення публічного адміністрування та надання адміністративних послуг [74, с. 204-207].

Публічне адміністрування у виконанні військових адміністрацій передбачає забезпечення реалізації законодавства України на відповідній території, підтримання законності та правопорядку, здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки, захист критичної інфраструктури, охорону прав і свобод громадян, реалізацію державних та регіональних програм, а також управління місцевими бюджетами та інші передбачені законодавством повноваження.

Надання адміністративних послуг військовими адміністраціями [20; 12] здійснюється на підставі звернення фізичних або юридичних осіб та спрямоване на набуття, зміну або припинення прав і/або обов'язків цих осіб відповідно до закону (*зокрема, пункти 13, 17 ст. 15 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану»*) [10; 102, с. 299-303]. Зазначене забезпечує задоволення ключових потреб як суспільства загалом, так і окремих суб'єктів.

У науковій літературі висловлюється думка, що система функцій військових адміністрацій є похідною від системи функцій місцевих державних адміністрацій. У цьому зв'язку пропонується визначити для військових адміністрацій такі функції: нормотворчу (*в межах повноважень*), правозастосовну, забезпечувальну, організаційну, контрольню-наглядову, координаційну, інформаційну [49, с. 55-59].

Арсентьєва О.С. акцентує на необхідності законодавчого визначення функцій органів публічної влади [27, с. 11-24]. Автор зазначає, що це сприятиме чіткому розкриттю адміністративно-правової природи цих органів, уточненню напрямів їх діяльності та досягненню поставлених цілей.

Нормативне закріплення функцій військових адміністрацій має важливе методологічне і практичне значення, оскільки чітке визначення функцій дозволяє встановити їх повноваження як ключовий елемент правового статусу [49, с. 55-59]. Такий підхід сприятиме підвищенню ефективності діяльності військових адміністрацій, що забезпечить якісніше гарантування конституційних прав і свобод громадян у відповідних адміністративно-територіальних одиницях [49, с. 55-59].

Дніпров О.С. пропонує систематизувати функції інститутів публічної адміністрації, застосовуючи інструментальний підхід. Цей підхід дозволив виокремити такі функції військових адміністрацій:

1. Функція публічного адміністрування (*прийняття рішень*). Військові адміністрації уповноважені ухвалювати публічно-владні рішення, спрямовані на впорядкування та стабілізацію суспільних відносин у відповідних адміністративно-територіальних одиницях.

2. Виконавча функція. Військові адміністрації забезпечують виконання публічно-владних рішень, створюючи необхідні організаційні, фінансові та юридичні умови. Ефективність публічного адміністрування залежить від якості та послідовності реалізації рішень, що є особливо важливим у правовому режимі воєнного стану.

3. Контрольна функція. Контроль за виконанням рішень є невід'ємною частиною системи публічного адміністрування. Військові адміністрації наділені широкими контрольними повноваженнями для забезпечення реалізації ухвалених рішень.

4. Захисна функція. Відповідно до ст. 5 Конституції України, народ є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади [1]. Метою створення військових адміністрацій, як і інших інститутів публічного адміністрування, є захист населення, прав і свобод людини, що становить основне завдання правової держави [46; 121, с. 260-263].

Оскільки функції інститутів публічної адміністрації в умовах воєнного стану не визначені та не систематизовані на законодавчому рівні, Шевченко В.Й. пропонує класифікувати їх за предметним принципом, з урахуванням об'єктів і сфер впливу, а не за інструментальним підходом, який базується на способах впливу [164; 121, с. 260-263]. Цей підхід дозволив виокремити такі функції військових адміністрацій:

1) забезпечення безпеки особи, суспільства і держави. Військові адміністрації виконують завдання, пов'язані з обороною, громадським порядком, розвідкою, контррозвідкою та охороною державного кордону. Для цього вони наділені повноваженнями щодо:

- впровадження заходів правового режиму воєнного стану (*п. 1 ч. 2 ст. 15*);
- сприяння організації призову громадян на строкову військову чи альтернативну службу, мобілізації та підготовки молоді до служби в Збройних силах України (*п. 18 ч. 2 ст. 15*);
- бронювання робочих місць для військовозобов'язаних на підприємствах, в установах і організаціях відповідно до законодавства (*п. 19 ч. 2 ст. 15*);
- організації та участі у заходах, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом (*п. 20 ч. 2 ст. 15*).

2) адміністративно-господарська діяльність та розвиток економіки. Військові адміністрації реалізують повноваження щодо:

- складання, затвердження та виконання відповідного бюджету (*п. 5 ч. 2 ст. 15*);
- встановлення ставок місцевих податків і зборів (*п. 6 ч. 2 ст. 15*);
- управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності (*п. 10 ч. 2 ст. 15*);
- управління майном комунальної власності (*п. 12 ч. 2 ст. 15*);

- вирішення питань щодо надання або скасування дозволів на спеціальне використання природних ресурсів районного чи обласного значення (*п. 4 ч. 3 ст. 15*).

3) правозабезпечувальна функція. Військові адміністрації забезпечують:

- створення спеціалізованих установ для надання безоплатної первинної правничої допомоги за рахунок місцевого бюджету (*п. 28 ч. 2 ст. 15*);

- реалізацію державних гарантій в умовах воєнного стану (*п. 44 ч. 2 ст. 15; п. 12 ч. 3 ст. 15*);

- прийняття рішень щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, ліквідації їх наслідків, боротьби зі стихійними лихами, епідеміями та епізоотіями (*п. 6 ч. 3 ст. 15*);

- посилення охорони об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення (*п. 7 ч. 3 ст. 15*);

- заборону торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними й отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та продуктами на спиртовій основі (*п. 11 ч. 3 ст. 15*) [146; 121, с. 260-263].

Узагальнюючи наукові підходи до визначення функцій військових адміністрацій, пропонується законодавчо закріпити таку їх систему:

1) забезпечення національної безпеки. Військові адміністрації є складовою державного механізму, що спрямована на захист суверенітету, незалежності та протидію зовнішній агресії. У рамках військово-цивільних відносин вони можуть частково або повністю замінювати функції інших державних інститутів [164].

2) правоохоронна функція. Діяльність військових адміністрацій тісно пов'язані із правоохоронною функцією держави та наділені яскраво вираженим правозабезпечувальним змістом.

Завдання військових адміністрацій мають, переважно, правоохоронну спрямованість, їх зміст обумовлений організаційним правовим статусом військових адміністрацій та їх співпрацею із військовим командуванням, реалізацією заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Зміст завдань військових адміністрацій яскраво ілюструє зосередженість в їх діяльності загальної функції публічного адміністрування, притаманної місцевим органам державної влади та органам місцевого самоврядування [151].

В адміністративно-територіальних одиницях, де утворено військові адміністрації, особливого значення набуває питання забезпечення безпеки на територіях громад. І це питання ширше ніж забезпечення правопорядку, і включає екологічну безпеку, цивільний захист населення, безпечну інфраструктуру та врахування інших факторів, які дозволяють їй мешканцям відчувати себе у безпеці.

Військові адміністрації в межах своїх компетенцій залучені до реалізації програм різних рівнів (*міжнародних, національних, регіональних, галузевих та цільових*). Тому першоосновою для забезпечення надійного захисту населення є ефективна взаємодія всіх інститутів публічного адміністрування як на місцевому, регіональному і на національному рівнях.

Військові адміністрації виконують функції місцевого самоврядування та беруть на себе повноваження щодо повноцінного забезпечення надання мешканцям громади якісних адміністративних та соціальних послуг з урахуванням потреб відповідної громади [27, с. 11-24].

3) економічна функція - функція щодо адміністрування економічних відносин та процесів. Об'єктом цих функцій можуть бути найрізноманітніші економічні процеси: економічний розвиток, промисловість, транспорт, зовнішньоекономічна, інвестиційна діяльність та інше

В умовах ринкової економіки роль економічної функції в діяльності військових адміністрацій зростає. Це зв'язано з тим, що абсолютна більшість суб'єктів економічної діяльності не підлегла військовим адміністраціям, що викликає труднощі в їхній діяльності при регулюванні економічних відносин. Адміністративно виконувати те, що необхідно військовим адміністрації прямо неможливо, тому у відносинах із суб'єктами підприємницької діяльності необхідно погоджувати свої інтереси з їхніми інтересами. Одним з напрямків погодження інтересів можуть служити адміністративні договори.

Згідно законодавства, одним з головних завдань військових адміністрацій є виконання державних і регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку, програм охорони навколишнього середовища, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншостей - також програм їхнього національно-культурного розвитку. Однак у законі не зазначено, яким чином цього досягнути. Що ж стосується повноважень місцевих державних адміністрацій, то і тут закон не вказує нічого конкретного [96, с. 64-70].

4) функція координації. Під час здійснення військовими адміністраціями публічного адміністрування виникають суспільні відносини з приводу реалізації виконавчої влади на відповідній території. Одним із суб'єктів координаційних правовідносин обов'язково є орган виконавчої влади. Військові адміністрація в таких правовідносинах, як правило, є владним суб'єктом. Військові адміністрації здійснюють координацію з військовим командуванням, органами місцевого самоврядування у вигляді координації-взаємодії. Наприклад, військові адміністрації на відповідній території взаємодіють із місцевими радами та їх виконавчими органами, сприяють у здійсненні ними власних повноважень місцевого самоврядування, розглядають і враховують у своїй діяльності пропозиції депутатів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб тощо [48, с. 225-228; 92, с. 163-169].

5) контрольна функція. Важливим призначенням військових адміністрацій є забезпечення виконання Конституції і законів України на відповідній території та здійснення контрольних-наглядових повноважень за дотриманням представницькими органами місцевого самоврядування чинного законодавства. Здійснення контролю має відбуватись лише на підставах, у межах повноважень та у способи, передбачені законодавством [33].

Отже, функції військових адміністрацій є ключовим елементом їх адміністративно-правового статусу, спрямованим на виконання основних завдань і принципів. Перелік цих функцій не є вичерпним, оскільки в умовах тривалого воєнного стану вони залишаються несистематизованими та неузгодженими на законодавчому рівні. Особливість завдань і функцій військових адміністрацій полягає в унікальному для світової практики поєднанні цивільно-військового співробітництва, яке включає традиційні та нетрадиційні силові дії. Ці функції мають дуалістичний характер, виражену правоохоронну спрямованість і здатність адаптуватися до умов кризових територій, поєднуючи елементи військового управління та реалізацію в правовому режимі воєнного стану.

3.2 Адміністративно-правова природа компетенції та повноважень військових адміністрацій

Питання компетенції військових адміністрацій залишаються актуальними в адміністративно-правовій науці через їхню складність і важливість, що унеможлиблює формулювання остаточних висновків щодо сутності та змісту компетенції. Це зумовлює необхідність подальшого дослідження компетенції військових адміністрацій.

Перед аналізом адміністративно-правових повноважень військових адміністрацій важливо чітко визначити загальний предмет компетенції та предмет відання. Правильне використання цих понять має ключове значення для регламентації та розмежування сфер діяльності військових адміністрацій

та інших органів публічної влади, зокрема місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Це, у свою чергу, безпосередньо впливає на ефективність їхньої діяльності та взаємодії [66, с. 6-10].

Вивчення компетенції органів публічної влади є необхідним для розкриття змісту їхньої діяльності, визначення реальних функцій, а також для розробки обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення їхнього правового статусу та внесення змін до чинного законодавства. У адміністративно-правовій науці підкреслюється, що компетенція органу виконавчої влади є складною правовою конструкцією. Чітке визначення її поняття та правильне застосування під час розробки нормативних правових актів, що регулюють адміністративно-правовий статус таких органів, має суттєве значення для підвищення ефективності їхньої роботи [164].

У вітчизняних наукових дослідженнях компетенцію найчастіше визначають як сукупність предметів відання та повноважень [75, с. 39-40]. Кожен орган влади реалізує свої функції в певній системі суспільних відносин, а мета його створення передбачає визначення основних сфер діяльності. Тому визначення компетенції органу влади починається з окреслення сфери його діяльності, яка має бути юридично закріплена та відображена в його компетенції [70].

Компетенція інституту публічного адміністрування – це сукупність визначених Конституцією та законами України предметної і територіальної підвідомчості та повноважень. Узагальнено компетенцію можна охарактеризувати як обсяг державної діяльності, покладений на конкретний орган, або коло питань, які він має право вирішувати відповідно до законодавства та інших нормативно-правових актів. Предмет відання є елементом компетенції, що визначає сфери суспільного життя, в яких діє юридично уповноважений орган. Він виступає особливим предметом правового регулювання, закріпленим у законодавстві, та окреслює межі, в яких

суб'єкт публічного адміністрування реалізує свої права та обов'язки [66, с. 6-10; 46].

Компетенція військових адміністрацій визначена Конституцією України [1] та Законом України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» [10], які встановлюють предмети їхнього відання та конкретні повноваження у відповідних сферах діяльності. Військові адміністрації здійснюють лише ті дії, які ґрунтуються на законі або є необхідними для його виконання. Як інститути публічної влади, вони мають повноваження встановлювати нові правила та видавати обов'язкові для виконання акти публічного адміністрування, спрямовані на впровадження та реалізацію заходів правового режиму воєнного стану, у межах визначених законом повноважень [50, с. 33-37].

Компетенція військових адміністрацій має комплексний характер і спрямована на досягнення ефективного публічного адміністрування суспільних процесів на місцевому рівні. Вони забезпечують реалізацію державної політики у сферах національної безпеки та оборони, цивільного захисту, громадської безпеки, захисту критичної інфраструктури, соціального захисту населення, а також охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [128, с. 70-76].

Аналіз компетенції військових адміністрацій, визначеної Законом України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» [10], свідчить про дуалістичний підхід законодавця до регулювання їхніх повноважень. Зокрема, завдання, визначені статтями 4 та 15 цього Закону, не повною мірою відображають реальну діяльність військових адміністрацій, оскільки їхні функції значно ширші за встановлені законодавчі межі.

Стаття 4 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» визначає мету створення військових адміністрацій, тоді як стаття 15 цього Закону окреслює їхні власні повноваження, які не охоплюють низку питань, пов'язаних із публічним

адмініструванням суспільних процесів у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. На практиці військові адміністрації виконують значний обсяг роботи, зокрема у сферах розвитку регіональної інфраструктури, промисловості, сільського господарства, транспорту та інших галузей національної економіки. Проте ця діяльність не має належного законодавчого закріплення. У результаті виникає ситуація, коли Президент України та Кабінет Міністрів України ставлять перед військовими адміністраціями складні завдання, але їх виконання ускладнене через відсутність відповідних повноважень і законодавчої бази, що призводить до численних недоліків у їхній діяльності [96, с. 64-70].

Такий стан справ указує на існування так званих прихованих повноважень військових адміністрацій, які лише передбачаються в правовому контексті, зокрема Законом України «Про місцеві державні адміністрації». Таким чином, крім чітко визначених у Законі України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» повноважень, військові адміністрації можуть вирішувати питання, спрямовані на забезпечення дії Конституції та законів України, впровадження заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки, захисту критичної інфраструктури, а також охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Ці питання віднесені Конституцією та законами України до компетенції місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Така структура повноважень свідчить про застосування комбінованого підходу до визначення компетенції військових адміністрацій [133, с. 10-19].

Важливим аспектом дослідження компетенції військових адміністрацій є обґрунтування їхніх завдань. У науці адміністративного права це питання залишається недостатньо вивченим і зазвичай розглядалося в загальному контексті діяльності місцевих органів виконавчої влади. Такий підхід не дозволяє повною мірою розкрити зміст завдань військових адміністрацій з

урахуванням їхньої специфіки в системі публічного адміністрування, а також сформуванню завдань у взаємозв'язку з основними об'єктами публічного адміністрування.

Чітке визначення завдань військових адміністрацій має суттєве методологічне та практичне значення, оскільки сприяє встановленню такого важливого елемента їхнього адміністративно-правового статусу, як повноваження. Це, у свою чергу, забезпечує ефективну реалізацію функцій цих інститутів публічного адміністрування.

Визначення завдань військових адміністрацій, як відображення їхньої мети, сприяє раціональному формуванню внутрішньої структури цих органів, чіткому розмежуванню компетенцій та повноважень їхніх структурних підрозділів (*департаментів, відділів, сегментів, відділень*). Кожен підрозділ створюється для виконання специфічних завдань, наділений відповідними повноваженнями та здійснює свої функції із застосуванням визначених методів [47, с. 25-27; 48, с. 225-228; 49, с. 55-59].

У науці адміністративного права поняття «завдання» визначається як сукупність заходів, спрямованих на досягнення головної мети органу, що конкретизують його цілі та формують цільову функцію структурного підрозділу [75, с. 39-40]. Щодо військових адміністрацій, завдання охоплюють заходи, які забезпечують реалізацію їхнього призначення та досягнення визначених цілей [47, с. 25-27].

Згідно із Законом України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», до основних завдань військових адміністрацій належать:

- забезпечення нормалізації умов життя цивільного населення, зокрема організація харчування, медичного забезпечення, будівництва та облаштування тимчасових таборів для внутрішньо переміщених осіб;
- відновлення функціонування системи публічного адміністрування на відповідних територіях;

- відбудова зруйнованої або нефункціонуючої інфраструктури на підконтрольних територіях;
- сприяння діяльності гуманітарних місій або здійснення моніторингу їхньої роботи;
- забезпечення можливості пересування цивільного населення в межах території юрисдикції [36, с. 236-240];
- протидія масовим заворушенням, злочинності та бандитизму;
- проведення інформаційно-просвітницької роботи серед місцевого населення [82; 164; 75, с. 39-40].

У контексті проблематики компетенції інститутів публічного адміністрування особливе значення має категорія «повноваження», яка вважається ключовим елементом компетенції таких інститутів [70].

У юридичній науці під повноваженнями розуміють сукупність прав та обов'язків, закріплених законодавством за державними органами, громадськими організаціями, посадовими особами та іншими суб'єктами для виконання покладених на них функцій. Органи публічної влади здійснюють адміністративний вплив, використовуючи публічну владу як інструмент регулювання суспільних відносин. Повноваження, надані цим органам, є ознакою їхньої владної діяльності, забезпечуючи реальну здатність реалізувати їхню волю, і визначаються як владні повноваження [70].

У загальному розумінні «повноваження» – це право, надане суб'єкту для здійснення певної діяльності [131]. На думку К.С. Свіріної, повноваження - це «система прав і обов'язків, легітимно набутих державою, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами та іншими суб'єктами правовідносин для забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини, громадянина, окремих соціальних груп і суспільства в цілому» [141, с. 164-166].

В адміністративно-правовій літературі зазначається, що повноваження органу виконавчої влади - це закріплені за ним права та обов'язки, обсяг яких визначається відповідно до його завдань і функцій та відображає його компетенцію [47, с. 25-27; , с. 6-10]. За Т.О. Карабіним, владне повноваження – це вимога, забезпечена законом, уповноваженого суб'єкта до певної поведінки або дій, адресована фізичним чи юридичним особам. Автор виділяє такі елементи владних повноважень: 1) наявність уповноваженого суб'єкта (*органу, організації чи особи*), який завжди є суб'єктом публічно-правових відносин; 2) владне повноваження як юридичний імператив, що виражається у формі наказу, спрямованого до іншої сторони публічно-владних відносин. Такі вимоги підтримуються іншими суб'єктами держави [70].

Для ефективного виконання функцій владний суб'єкт має бути наділений достатнім обсягом повноважень, що забезпечує успішну реалізацію покладених завдань. Військові адміністрації отримують значні повноваження для виконання функцій місцевих державних адміністрацій, інших органів публічного адміністрування та місцевого самоврядування. Їхні повноваження охоплюють широкий спектр сфер публічного адміністрування, що зумовлено специфікою завдань (*від вирішення повсякденних питань населення до сприяння силовому сектору у протидії збройній агресії*), особливостями кадрового забезпечення та організаційної структури.

Для виконання ключових функцій військові адміністрації наділені повноваженнями щодо забезпечення діяльності Збройних сил України, зокрема надання всебічної підтримки силовим структурам у питаннях мобілізації населення та ресурсів, запровадження особливого режиму роботи економіки, комендантської години та інших заходів, передбачених у період воєнного стану [82; 72, с. 67-80].

Отже, повноваження військових адміністрацій становлять сукупність юридично закріплених прав і обов'язків, необхідних для виконання їхніх базових функцій, і є невід'ємною складовою поняття «компетенція», яке

визначається як здатність цих органів вступати в правовідносини для реалізації покладених завдань і функцій, наповнених конкретним змістом. Специфіка повноважень військових адміністрацій дозволяє умовно поділити їх на загальні, притаманні місцевим органам державної влади та органам місцевого самоврядування, і спеціальні, характерні для правоохоронних структур у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки, що відображає дуалістичну природу їхньої компетенції. Завдання військових адміністрацій мають переважно правоохоронну спрямованість і визначаються їхнім організаційно-правовим статусом, який передбачає тісну взаємодію з військовим командуванням, поєднуючи загальні функції публічного адміністрування з особливими функціями, властивими військовим і правоохоронним структурам. Ця унікальність вирізняє військові адміністрації серед інших інститутів публічного адміністрування в Україні, формуючи специфічний набір інструментів для реалізації державної влади. Їхня діяльність характеризується унікальним поєднанням цивільно-військового співробітництва, що включає традиційні та нетрадиційні силові дії, має дуалістичний характер, переважно правоохоронну спрямованість і здатність адаптуватися до умов кризових територій, реалізуючись у правовому режимі воєнного стану з використанням елементів військового управління.

3.3 Класифікація адміністративно-правових повноважень військових адміністрацій в Україні

На момент проведення дослідження в адміністративно-правовій літературі бракує ґрунтовних наукових розробок щодо природи та класифікації повноважень військових адміністрацій. Для заповнення цієї прогалини використано наукові підходи до класифікації повноважень інститутів публічного адміністрування, місцевих державних адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій, що дозволило здійснити класифікацію повноважень військових адміністрацій за різними критеріями.

Згідно з підходом Шевченка В., повноваження військових адміністрацій умовно поділяються на дві категорії:

1) загальні, притаманні діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема підготовка та затвердження програм соціально-економічного й культурного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування, забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку територій, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів тощо.

2) спеціальні, характерні для діяльності правоохоронних органів у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки, наприклад, організація охорони об'єктів національної економіки, що забезпечують життєдіяльність населення, або сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні режиму на державному кордоні. Це вказує на дуалістичну природу компетенції військових адміністрацій [82; 58, с. 78-84].

За Шевченком В., структура повноважень військових адміністрацій охоплює такі сфери:

- державно-управлінський вплив;
- економічні процеси;
- соціальне забезпечення;
- комунальне господарство;
- публічно-політичні процеси;
- адміністративно-військова взаємодія [165, с. 120-127].

Згідно з підходом Маслова Я.І., повноваження військових адміністрацій класифікуються за основними напрямками їхньої діяльності:

- управління;
- контроль;
- організація;
- керівництво;

- встановлення окремих адміністративно-правових режимів [97, с. 213-216].

Свіріна К.С. пропонує класифікувати повноваження військових адміністрацій за сферами їхньої діяльності:

- планування та соціально-економічний розвиток;
- бюджет і фінанси;
- управління майном;
- містобудування, житлово-комунальне господарство, торгівля, побутове обслуговування, транспорт, зв'язок і телекомунікації;
- освіта, охорона здоров'я, культура, фізична культура і спорт, соціальний захист населення;
- регулювання земельних відносин, охорона довкілля та пам'яток історії й культури;
- оборона, національна безпека та цивільний захист;
- забезпечення законності, правопорядку, захисту прав, свобод і законних інтересів громадян;
- вирішення організаційно-представницьких питань та питань адміністративно-територіального устрою [141, с. 164-166].

Відповідно до підходу, запропонованого Кузьменком Д.О., механізм адміністративно-правового регулювання діяльності військових адміністрацій охоплює широке коло сфер суспільного життя, зокрема:

- планування та соціально-економічний розвиток;
- бюджетна сфера, фінанси та управління майном;
- містобудування, житлово-комунальне господарство, торгівля, побутове обслуговування, транспорт, зв'язок і телекомунікації, освіта;
- охорона здоров'я;
- культура, фізична культура та спорт;
- соціальний захист населення;
- регулювання земельних відносин;

- охорона довкілля та об'єктів історико-культурної спадщини;
- сфера оборони, національної безпеки та цивільного захисту;
- забезпечення законності, правопорядку, прав, свобод і законних інтересів громадян;
- організаційно-представницькі питання;
- питання адміністративно-територіального устрою [82].

На думку Гречківського Є., обсяг повноважень військових адміністрацій визначається залежно від підстав їх створення. Зокрема:

- по-перше, всі військові адміністрації уповноважені на запровадження та реалізацію заходів, передбачених правовим режимом воєнного стану відповідно до статті 8 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану»;
- по-друге, районні та обласні військові адміністрації виконують функції, притаманні місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування в межах відповідних територій;
- по-третє, військові адміністрації населених пунктів, крім реалізації заходів правового режиму воєнного стану, мають окрему компетенцію, визначену частиною другою статті 15 вказаного Закону [45].

Згідно з підходом Кузьменка Д.О., повноваження військових адміністрацій доцільно класифікувати за напрямками публічно-владного впливу:

- 1) у сфері економіки:
 - забезпечення раціонального використання природних, трудових та фінансових ресурсів;
 - залучення суб'єктів господарювання до участі в соціально-економічному розвитку територіальних громад;
 - розміщення державних та місцевих замовлень на підприємствах, в установах і організаціях;
 - формування та виконання місцевих бюджетів;

- встановлення ставок місцевих податків і зборів у випадках, передбачених законодавством;

- затвердження тарифів на послуги побутового, комунального, транспортного та іншого характеру.

2) у сфері соціального забезпечення:

- надання допомоги власникам житла у разі його пошкодження внаслідок бойових дій, терористичних актів або диверсій;

- управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, спорту та надавачами соціальних послуг;

- забезпечення населення та об'єктів соціальної інфраструктури енергоносіями, водопостачанням, санітарними послугами;

- вирішення питань надання ритуальних послуг та допомоги на поховання відповідно до чинного законодавства.

3) у сфері житлово-комунального господарства:

- залучення фінансових ресурсів для розвитку об'єктів інфраструктури та природоохоронних заходів;

- управління комунальним майном;

- затвердження тарифів на житлово-комунальні та інші послуги;

- надання містобудівних умов і обмежень, регулювання земельних відносин;

- вирішення питань щодо спеціального використання природних ресурсів місцевого значення.

4) у сфері публічно-політичних процесів:

- взаємодія з державними органами, силами оборони та безпеки, органами місцевого самоврядування, підприємствами та організаціями;

- забезпечення умов функціонування пунктів пропуску через державний кордон України.

4) у сфері адміністративно-військової взаємодії:

- реалізація заходів правового режиму воєнного стану;

- організація призову громадян на військову службу, альтернативну (*невійськову*) службу та підготовки молоді до військової служби;
- ведення військового обліку, бронювання військовозобов'язаних, подання звітності з цих питань;
- організація мобілізаційної підготовки, мобілізації, демобілізації та цивільного захисту;
- забезпечення Збройних сил України приміщеннями, житлом та іншими ресурсами;
- сприяння організації виробництва та постачання продукції, послуг і енергоносіїв для потреб військових формувань [82].

За підходом Андрійка О.Ф. повноваження військових адміністрацій слід класифікувати за природою та характером цих повноважень, характером впливу військових адміністрацій на суспільні відносини. За цим критерієм повноваження військових адміністрацій слід класифікувати на:

- повноваження щодо використання публічно-владних можливостей регулювання суспільних відносин;
- повноваження щодо налагодження та встановлення договірних засобів регулювання суспільних відносин.

Повноваження щодо використання публічно-владних можливостей регулювання суспільних відносин полягають у безпосередньому використанні адміністративно-владних повноважень та прийняття владних рішень. Прикладом таких повноважень є: 1) запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану (*п. 1 ст. 15 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану»*); складання та затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього, забезпечення виконання відповідного бюджету (*п. 5 ст. 15 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану»*); встановлення ставок місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України, якщо рішення відповідної ради з цих питань не прийнято (*п. 6 ст. 15 Закону*

України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану»); встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні (крім тарифів, які встановлюються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг), транспортні та інші послуги (п. 8 ст. 15 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану») та багато інших.

Поряд з цим, Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» дає можливість виділити можливість використання військовими адміністраціями договірних засобів регулювання суспільних відносин. Зокрема у пункти 3, 4, 9 ч. 2 ст. 15 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» повноваження стосуються безпосереднього встановлення відносин військових адміністрацій населених пунктів із юридичними особами будь-яких форм власності. Тобто відповідно до цих повноважень військові адміністрації населених пунктів виступають суб'єктом договірних відносин і можуть бути стороною того виду договору, який визначено в даних пунктах, наприклад, бути замовником послуг необхідних для територіальної громади (п. 4 ч. 2 ст. 15 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану»).

Інші повноваження встановлені таким чином, що військові адміністрації населених пунктів не можуть брати участі в установленні договірних відносин, тобто не може бути ні стороною, ні третьою особою, але рішення військової адміністрації населеного пункту впливають на зміст договорів (пункти 6, 7, 8 ч. 2 ст. 15 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану»), їх суб'єктний склад (пункти 13, 14, 22, 27, 28, 42 ч. 2 ст. 15 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану»), а також обставини та умови, за яких будуть укладатися та виконуватися договори, укладені іншими суб'єктами

господарських чи цивільно-правових відносин (*пункти 32, 38, 39, 40 ч. 2 ст. 15 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану»*). Сторонами в цих договорах є не військові адміністрації (*інші органи публічного адміністрування*), а юридичні особи будь-якої форми власності, що здійснюють підприємницьку чи господарську діяльність. Військові адміністрації в даному випадку не є стороною відповідних договорів, але можуть сприяти укладенню чи виконанню договорів інших суб'єктів. Наприклад, встановлюючи тривалість комендантської години, режим роботи підприємств, установ організацій згідно з положеннями ч. 2 ст. 15 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», військова адміністрація впливає на тривалість робочого часу, який сам по собі є істотною умовою трудових договорів.

Щодо повноважень на застосування договірних основ у регулюванні відносин районними та обласними військовими адміністраціями необхідно відмітити, що вони значно менші за повноваження військових адміністрацій населених пунктів. Характерним для цього рівня військових адміністрацій є відсутність у них можливості бути суб'єктом договірних відносин, на відміну від військової адміністрації населеного пункту. При цьому у районних і обласних військових адміністраціях залишаються організаційні повноваження здійснювати вплив на договірні відносини інших суб'єктів. Такий вплив на договірні відносини є більшим за обсягами і значенням для життєдіяльності відповідних районів та областей [21; 22, с. 83-90]. Наприклад, районні та обласні військові адміністрації своїм рішенням впливають на договори в сфері використання природних ресурсів чи встановлення правил користування водозабірними спорудами або встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги (*п. 10 ч. 3 ст. 15 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану»*) [24, с. 83-90].

Перш ніж представити власну класифікацію повноважень військових адміністрацій вважаємо за необхідне відзначити, що військові адміністрації окрім повноважень місцевих органів виконавчої влади (*повноважень місцевих державних адміністрацій*), також наділені багатьма повноваженнями органів місцевого самоврядування, з урахуванням особливостей, встановлених Законом «Про місцеве самоврядування в Україні».

Окрім того, згідно абз. 2 ч. 2 ст. 15 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», військові адміністрації населених пунктів здійснюють делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законами України. Цей абзац є свідченням того, що стаття 15 зазначеного Закону містить не вичерпний перелік повноважень військових адміністрацій. Відповідно, вони можуть бути закріплені в інших законах чи підзаконних нормативно-правових актах.

Прикладом закріплення таких повноважень є постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2022 р. № 252 «Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану», яка дозволяє військовим адміністраціям:

- прийми про внесення змін до рішень про місцеві бюджети;
- здійснюють без погодження відповідною комісією місцевої ради передачу бюджетних призначень від одного головного розпорядника бюджетних коштів до іншого, перерозподіл видатків бюджету і надання кредитів з бюджету за бюджетними програмами;
- приймати рішення про перерахування коштів з місцевого бюджету державному бюджету для здійснення згідно із законом заходів загальної мобілізації та з метою відсічі збройної агресії Російської Федерації проти України;
- затверджують місцеві (*цільові*) програми (*вносять до них зміни*);
- приймати рішення (*кожна із сторін*) про передачу коштів у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету;

- здійснюють розподіл та перерозподіл обсягів трансфертів з державного та місцевих бюджетів місцевим бюджетам;
- затверджують місцеві бюджети, складені місцевими фінансовими органами [19].

Зазначена постанова дозволяє військовим адміністраціям здійснювати видатки та перерозподіляти кошти на термінові потреби без участі органів місцевого самоврядування.

На нашу думку, найбільш доцільною та практично орієнтованою є класифікація повноважень військових адміністрацій за критерієм природи їх реалізації та приналежності до сфери публічного адміністрування. У межах такого підходу пропонується виокремити три основні групи повноважень військових адміністрацій:

1. Повноваження, пов'язані з реалізацією функцій державної виконавчої влади в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці (*відповідно до ч. 2, 3 ст. 10, ч. 1-2 ст. 15 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану»*).

До цієї групи входять:

- соціально-економічні повноваження та функції управління об'єктами державної і комунальної власності (*п. 2, 3, 4, 10, 12, 26, 27, 47 ч. 2 ст. 15; ч. 3 ст. 10 Закону від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану»*);
- бюджетно-фінансові повноваження, зокрема розподіл і перерозподіл бюджетних коштів, затвердження місцевих програм тощо (*п. 5-9, 11, 17 ч. 2 ст. 15*);
- публічно-сервісні та соціально-побутові повноваження, пов'язані з наданням послуг населенню та управлінням відповідною інфраструктурою (*п. 13-16, 23-25, 28, 29, 32, 35, 36-44 ч. 2 ст. 15*);
- повноваження у сфері мобілізаційної роботи – організація призову, мобілізації, ведення обліку військовозобов'язаних (*п. 18-22 ч. 2 ст. 15*);

- контрольні повноваження – здійснення контролю за дотриманням законодавства, ефективністю використання ресурсів, порядком використання майна тощо (*п. 30, 31, 34, 45, 46 ч. 2 ст. 15*).

2. Повноваження щодо реалізації функцій місцевого самоврядування

Ці повноваження здійснюються військовими адміністраціями в межах компетенції, делегованої органам місцевого самоврядування, зокрема у разі їх тимчасової неспроможності виконувати власні функції. До них належать:

- складання, затвердження та виконання місцевого бюджету;
- встановлення ставок місцевих податків і зборів у випадку, якщо відповідною радою не прийнято рішення з цих питань;
- затвердження тарифів на комунальні, побутові, транспортні та інші послуги;
- управління об'єктами житлово-комунального господарства, транспортної та соціальної інфраструктури;
- інші повноваження, передбачені Законом України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

3. Повноваження, пов'язані з реалізацією правового режиму воєнного стану, усуненням загроз безпеці та забезпеченням обороноздатності держави (*відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 15 та ст. 8 Закону від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану»*). До цієї групи відносяться повноваження, реалізація яких передбачає обмеження конституційних прав і свобод громадян в умовах воєнного стану:

- обмеження свободи пересування та права на вибір місця проживання (*ст. 33 Конституції України*);
- обмеження права приватної власності (*ст. 41*);
- обмеження недоторканності житла (*ст. 30*);
- обмеження права на мирні зібрання (*ст. 39*);

- обмеження трудових прав та права на підприємницьку діяльність (ст. 42, 43);
- обмеження права на житло (ст. 47);
- забезпечення реалізації права на достатній життєвий рівень, включно з харчуванням, житлом, одягом тощо (ст. 48).

Отже, сфера повноважень військових адміністрацій є значно ширшою, ніж у місцевих державних адміністрацій. Військові адміністрації, з одного боку, забезпечують публічне адміністрування територіальних громад в умовах мирного часу, а з іншого – реалізують функції щодо забезпечення національної безпеки, правопорядку та стабільного функціонування органів влади в умовах воєнного стану. Водночас, варто зазначити, що чинна система нормативно-правового регулювання адміністративно-правового статусу військових адміністрацій, а також відсутність чітко визначених процедур їх діяльності у правових умовах воєнного стану, не забезпечують повною мірою ефективного виконання ними покладених функцій та завдань.

Висновки до розділу 3

Провівши аналіз функцій, компетенції та повноважень військових адміністрацій в Україні з адміністративно-правової перспективи, сформульовано такі висновки:

1. Функції військових адміністрацій є ключовим елементом їхнього адміністративно-правового статусу, спрямованим на реалізацію основних завдань і принципів. Узагальнення наукових підходів дозволяє виокремити основні напрями їх діяльності, які включають різні види функцій військових адміністрацій.

2. Перелік функцій військових адміністрацій не є вичерпним, оскільки, попри тривалий період воєнного стану, вони залишаються несистематизованими та неузгодженими.

3. Оскільки функції військових адміністрацій законодавчо не врегульовані та не систематизовані, пропонується класифікувати їх за предметним принципом, який базується на об'єкті публічного адміністрування та розподіляє функції за сферами впливу. Згідно з цим підходом, функції військових адміністрацій охоплюють: забезпечення національної безпеки (*безпеки особи, суспільства, держави*), правоохоронну діяльність, економічну діяльність, адміністративно-господарське управління, правозабезпечення, координацію та контроль.

4. Завдання військових адміністрацій мають переважно правоохоронну спрямованість і визначаються їх організаційно-правовим статусом, що передбачає тісну взаємодію з військовим командуванням. Їх діяльність поєднує загальні функції публічного адміністрування суспільних відносин, притаманні місцевим органам влади та самоврядування, із спеціальними функціями, характерними для військових і правоохоронних структур. Ця унікальність вирізняє військові адміністрації серед інших інститутів публічного адміністрування в Україні, формуючи специфічний набір інструментів для реалізації державної влади.

5. Специфіка завдань і функцій військових адміністрацій полягає в унікальному поєднанні цивільно-військового співробітництва, яке включає як традиційні, так і нетрадиційні силові дії. Ці завдання мають дуалістичний характер, переважно правоохоронну спрямованість і здатність адаптуватися до ситуації на кризових територіях. Вони реалізуються в умовах воєнного стану з використанням елементів військового управління.

6. Повноваження військових адміністрацій умовно поділяються на загальні, які притаманні місцевим органам державної влади та органам місцевого самоврядування, і спеціальні, характерні для правоохоронних органів у сфері забезпечення публічного порядку та безпеки. Це підкреслює дуалістичну природу їхньої компетенції.

7. Повноваження військових адміністрацій являють собою сукупність юридично закріплених прав і обов'язків, необхідних для виконання їхніх базових функцій. Поняття «повноваження» є невід'ємною частиною поняття «компетенція», яке визначає здатність військових адміністрацій вступати у правові відносини для реалізації покладених на них завдань і функцій.

8. Повноваження військових адміністрацій є ширшими порівняно з повноваженнями місцевих (*обласних/районних*) державних адміністрацій. Вони спрямовані як на вирішення питань, що стосуються діяльності місцевих громад у мирний час, так і на виконання завдань, пов'язаних із правовим режимом воєнного стану, зокрема забезпеченням публічного порядку та державної безпеки.

9. Сучасний стан правового регулювання адміністративно-правового статусу військових адміністрацій та процедур їхньої діяльності в умовах воєнного стану не забезпечує ефективного механізму виконання їхніх завдань і цілей.

РОЗДІЛ 4

ВІЙСЬКОВІ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПРАВОВИХ УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

4.1 Адміністративні повноваження військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування у період воєнного стану

Сучасна європейська практика публічного адміністрування зосереджена на демократизації суспільних процесів, підвищенні ефективності роботи владних інституцій для забезпечення якісних публічних послуг, розширенні повноважень місцевого самоврядування та децентралізації влади. В Україні, особливо в умовах воєнного стану, ключовим викликом є чітке розмежування компетенцій між органами виконавчої влади, зокрема військовими адміністраціями, та органами місцевого самоврядування. Ця проблема залишається актуальною через недосконалість адміністративно-правового регулювання, наявність законодавчих прогалин і неузгодженостей, що ускладнюють ефективну взаємодію та створюють перешкоди для реалізації потреб громадян [38, с. 51-62].

Проблеми розмежування повноважень між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування мають комплексний характер і зумовлені законодавчими, економічними, історичними та культурними чинниками. Часто виникають конфлікти через дублювання функцій, конкуренцію за обмежені ресурси або спроби військових адміністрацій підпорядкувати собі органи місцевого самоврядування. Такі ситуації посилюються правовою невизначеністю щодо статусу місцевого самоврядування в системі влади, що призводить до явища «двовладдя». Це ускладнює координацію дій і перешкоджає збалансованому розвитку територій, особливо в умовах воєнного стану, коли швидкість і чіткість управлінських рішень є критично важливими.

Конституція України визначає дві системи місцевої влади: місцеві адміністрації, до яких належать військові адміністрації як форма виконавчої влади, та місцеве самоврядування як вираз публічної влади територіальних громад. Ці структури мають різну правову природу, але їхньою спільною метою є забезпечення сталого розвитку територій. Проте нечітке визначення ролі місцевого самоврядування в системі влади породжує напругу у взаємодії з військовими адміністраціями. Ефективне місцеве самоврядування вимагає чітких механізмів реалізації прав громад через обрані органи та інструменти прямого волевиявлення, достатньої фінансово-економічної бази та активної участі громадян. У правовому режимі воєнного стану ці умови важко виконати, що ускладнює функціонування місцевого самоврядування та вимагає посиленої координації з військовими адміністраціями [162, с. 69-79.].

Взаємодія військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні регулюється Законом України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану».

З початком повномасштабного вторгнення Російської Федерації 24 лютого 2022 року необхідність такої взаємодії стала очевидною для концентрації зусиль у сферах публічного адміністрування, оборони та економіки. Без тісної співпраці неможливо ефективно протистояти викликам війни, оскільки органи місцевого самоврядування продовжують виконувати свої конституційні функції, але їхні дії доповнюються рішеннями військових адміністрацій, які мають пріоритет у кризових ситуаціях.

Співпраця між цими структурами передбачає консолідацію зусиль для реалізації заходів воєнного стану, включаючи взаємодію з державними органами, громадськими організаціями, підприємствами та громадянами. Згідно з частиною 2 статті 98 Закону від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», органи місцевого самоврядування зберігають повноваження у сферах соціально-економічного розвитку,

бюджетування, тарифоутворення та управління ресурсами, але зобов'язані невідкладно виконувати рішення військових адміністрацій. У разі неможливості функціонування місцевих органів через бойові дії чи інші форс-мажорні обставини, військові адміністрації беруть на себе їхні функції, забезпечуючи безперервність публічного адміністрування. Це вимагає законодавчого вдосконалення для уникнення дублювання повноважень і забезпечення чіткої координації.

Ефективна взаємодія між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування є критично важливою для відбиття зовнішньої агресії, оскільки поєднує централізоване керівництво з глибоким розумінням місцевих потреб і особливостей. Вона не лише сприяє обороні та захисту прав громадян, але й закладає основу для відновлення нормального функціонування влади після завершення воєнного стану. Тимчасовий характер військових адміністрацій як інструменту надзвичайного реагування підкреслює важливість їхньої інтеграції з органами місцевого самоврядування, що потребує подальшого вдосконалення правових механізмів для забезпечення оптимальної співпраці та збереження самостійності місцевого самоврядування.

В умовах воєнного стану, як засвідчує досвід України у протидії збройній агресії Російської Федерації, інститути публічного адміністрування, уповноважені реалізовувати відповідні функції, нерідко перебувають у стані конкуренції між собою та здійснюють взаємне дублювання повноважень.

У зв'язку із збройною агресією Російської Федерації у науці адміністративного права було виокремлено особливий різновид правовідносин – «військово-цивільні відносини». Під ними, на нашу думку, слід розуміти систему правовідносин між інститутами публічного адміністрування, що охоплюють політичні, фінансово-економічні, соціальні та інші процеси у сфері національної безпеки та оборони [164; 112, с. 162-165].

Військово-цивільні відносини виникають у випадках, коли наявна реальна загроза населенню або державі завдається значна шкода, спричинена зовнішніми антропогенними факторами. У такому контексті можна констатувати формування певної моделі залучення військових формувань як окремої державної інституції до суспільного життя, однак виключно у визначених законом випадках.

Військові формування є невід'ємною складовою держави, але їхня діяльність має здійснюватися лише в межах, необхідних для виконання державою своїх функцій та забезпечення свободи розвитку. Вони виступають гарантом захисту населення від зовнішніх загроз, проте не повинні втручатися у внутрішнє політичне життя держави. Аналіз механізму взаємодії військових формувань з інститутами публічної влади свідчить, що їхня роль полягає у захисті інтересів держави загалом за умови перебування поза політичною сферою.

Як зазначає М. П. Требін, «у правовій державі армія підпорядковується демократично обраному урядові, а її використання чітко регламентоване законодавством. У демократичному суспільстві мінімізуються можливості втручання армії у політичні процеси, зокрема у боротьбу за владу. Політичними засадами функціонування армії в умовах демократії є: побудова збройних сил на засадах оборонної достатності та заборона використання військових структур для виконання завдань, не пов'язаних з обороною держави» [155, с. 46-53; 40]. Водночас у контексті військово-цивільних відносин військові формування нерідко розглядаються як ресурс для виконання низки суспільно-політичних та соціально-економічних функцій, що виходять за межі оборони держави.

Військово-цивільні відносини існують за будь-яких умов функціонування держави, однак в умовах збройної агресії вони зазнають трансформації, що зумовлює зростання ролі військового елемента.

Як уже зазначалося, серед усіх можливих моделей військово-цивільних відносин в умовах воєнного стану Україна обрала модель створення тимчасових органів публічного управління територіями – військових адміністрацій.

У державі сформовано достатню нормативно-правову базу для організації діяльності системи військових адміністрацій та їх взаємодії з органами державної влади і місцевого самоврядування. Це зумовлено тим, що військові адміністрації поєднують у своїй діяльності повноваження органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також здійснюють функції у сфері забезпечення та охорони правопорядку на підпорядкованих територіях [82].

Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» (*у редакції до 20 травня 2022 року*) був доволі стислим і не визначав засад реалізації органами державної влади та органами місцевого самоврядування своїх повноважень в умовах воєнного стану, а також принципу неприпустимості припинення їх діяльності у цей період.

Прийняття Закону України від 12 травня 2022 року № 2259-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» [6] (*далі - Закон № 2259-IX*) суттєво розширило зміст Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» у частині регламентації взаємодії військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного адміністрування в умовах воєнного стану та заклало підґрунтя нового правового регулювання.

Водночас чинне законодавство не містить положень щодо політичної відповідальності військових адміністрацій перед територіальними громадами. Відповідно до Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», начальники військових адміністрацій у здійсненні своїх повноважень підзвітні, насамперед, Президент України та

Кабінет Міністрів України. Отже, правові підстави для виникнення відповідальності керівників військових адміністрацій перед відповідними територіальними громадами законом не передбачені, що позначається як на ефективності виконання адміністраціями своїх зобов'язань, так і на характері взаємодії з органами місцевого самоврядування [51, с. 73-76].

З огляду на це актуалізується необхідність дослідження природи повноважень військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування як суб'єктів публічного адміністрування в умовах воєнного стану, а також обґрунтування адміністративно-правових засад їх взаємодії з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування.

Пункт 6 частини 9 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» *(у редакції Закону № 2259-IX)* передбачає, що у разі встановлення фактів порушення місцевим головою вимог Конституції чи законів України під час реалізації повноважень, визначених частинами 4-5 статті 9 цього Закону, начальник обласної військової адміністрації за погодженням з Генеральним Штабом Збройних сил України, звертається до Президента України з поданням щодо утворення військової адміністрації відповідного населеного пункту *(населених пунктів)*.

Військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких місцеві ради та/або їхні виконавчі органи не здійснюють покладених на них Конституцією та законами України повноважень, а також в інших випадках, прямо передбачених цим Законом *(п. 3 ст. 4 Закону № 2259-IX)*.

У разі утворення військової адміністрації населеного пункту Верховна Рада України за поданням Президент України може прийняти рішення, що на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування:

- 1) начальник військової адміністрації:

- крім повноважень, визначених Законом України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», здійснює повноваження місцевої ради, її виконавчого комітету та місцевого голови;

- має право затвердити тимчасову структуру виконавчих органів місцевих рад (для працівників, посади яких не включені до тимчасових штатних розписів, оголошується простій або здійснюється переведення на рівнозначну чи нижчу посаду) [106, с. 299-306; 42, с. 88-92];

2) апарат місцевої ради, її виконавчі органи та комунальні установи відповідної територіальної громади підпорядковуються начальнику військової адміністрації (п. 2 ст. 10 Закону № 2259-IX).

У такому разі начальник військової адміністрації одноособово приймає рішення в межах своєї компетенції шляхом видання наказів та розпоряджень. Це зумовлює певну суспільну дискусію щодо обмеження впливу громади на процес прийняття рішень у межах територіальної громади [27, с. 11-24].

Однією з підстав для створення військових адміністрацій є нездійснення радами та/або їх виконавчими органами визначених законом повноважень. Водночас не враховано випадки, коли свої повноваження не здійснює лише місцева рада, тоді як виконавчі органи та голови територіальних громад продовжують функціонувати. У такій ситуації доцільним є застосування положень Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо дострокового припинення повноважень місцевої ради (ст. 78). Згідно з ч. 1 ст. 78 цього Закону, підставами для дострокового припинення повноважень місцевої ради є:

1) прийняття рішень із порушенням Конституції чи законів України, прав і свобод громадян, за умови невиконання вимог компетентних органів щодо приведення цих рішень у відповідність із законом;

2) непроведення сесій ради без поважних причин у строки, встановлені законодавством, або невирішення питань, віднесених до її відання;

3) інші випадки, передбачені законами України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» та «Про військово-цивільні адміністрації» [104, с. 66-69; 97].

Щодо районних та обласних військових адміністрацій, Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» визначає, що вони утворюються у разі нескликання сесій відповідних рад у строки, встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», припинення їх повноважень відповідно до закону або з метою здійснення керівництва у сфері оборони, громадської безпеки і порядку. У таких випадках статусу військових адміністрацій набувають відповідно районні та обласні державні адміністрації (*п. 4 ст. 4 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану»*).

На період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, а також у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області, Верховна Рада України за поданням Президента України може визначити, що:

1) повноваження районної чи обласної ради здійснюють відповідні військові адміністрації;

2) виконавчий апарат таких рад підпорядковується начальнику військової адміністрації;

3) відповідні ради не здійснюють своїх повноважень (*п. 3 ст. 10 Закону*).

У разі усунення загроз для безпеки та правопорядку на території області Верховна Рада України за поданням Президента України може ухвалити рішення про дострокове поновлення роботи органів місцевого самоврядування, до завершення 30-денного строку, передбаченого ч. 3-4 ст. 10 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», але не раніше дня припинення чи скасування воєнного стану (*абз. 2 п. 4 ст. 10*).

Фінансування діяльності військових адміністрацій у частині виконання повноважень органів місцевого самоврядування здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів, а виконання інших функцій - за рахунок коштів Державного бюджету України (*п. 6 ст. 4 Закону*).

Отже, аналіз чинного законодавства свідчить, що запровадження воєнного стану саме по собі не зумовлює автоматичного припинення діяльності органів місцевого самоврядування. Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» визначає виключні випадки та правові умови створення військових адміністрацій. Водночас їх утворення не завжди означає припинення діяльності органів місцевого самоврядування, що, як правило, має винятковий характер.

Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» встановлює правові засади взаємодії та співпраці військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування. У період воєнного стану система публічного адміністрування в Україні ґрунтується на двох центрах публічної влади – військових адміністраціях, що є різновидом місцевих державних адміністрацій, та органах місцевого самоврядування. Ця система поєднує прагнення до централізації влади з необхідністю пошуку ефективних механізмів співпраці для вирішення актуальних питань розвитку територій. Відсутність чітко визначених механізмів взаємодії та розподілу повноважень між цими центрами, зумовлена їхньою різною природою (*державною та муніципальною*), спричиняє першу проблему, тоді як друга пов'язана з політичною відповідальністю обох центрів перед місцевими громадами, що спонукає до пошуку інструментів співпраці [154, с. 26-31].

У період воєнного стану Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» тимчасово передає військовим адміністраціям повноваження як органів місцевого самоврядування, так і місцевих державних адміністрацій. З введенням правового режиму воєнного стану Верховна Рада України ухвалила законодавчі акти, спрямовані на

посилення ролі військових адміністрацій, що призвело до обмеження демократичних процедур прийняття рішень, передбачених для органів місцевого самоврядування. З огляду на необхідність оперативного прийняття рішень, такі дії законодавця вважаються обґрунтованими.

Однак практична реалізація положень Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» виявила низку суперечностей між його нормами, положеннями інших нормативно-правових актів та конституційними принципами здійснення повноважень військових адміністрацій і місцевого самоврядування, що спричиняє конфлікти компетенцій [27, с. 11-24]. Призначення голів військових адміністрацій із системи органів державної виконавчої влади призводить до розмивання повноважень місцевого самоврядування та їх передачі начальникам військових адміністрацій, що свідчить про централізацію влади та підміну функцій місцевого самоврядування [119].

Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» передбачає посилення контрольних функцій військових адміністрацій над діяльністю легітимно сформованих органів місцевого самоврядування. Водночас залишаються недостатньо врегульованими питання визначення моделі взаємодії між органами місцевого самоврядування, військовими адміністраціями, військовим командуванням та керівництвом силових структур у сферах організації територіальної оборони, протидії терористичній діяльності, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру, а також виконання спільних завдань у кризових ситуаціях [52, с. 250-255; 159, с. 94-100].

Частина 1 статті 10 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» визначає перелік інститутів публічного адміністрування, діяльність яких не може бути припинена в умовах воєнного стану, однак органи місцевого самоврядування до цього переліку не включено.

Змістовний аналіз положень Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» засвідчує наявність норм, які забезпечують збереження системи інститутів місцевого самоврядування, встановлюють гарантії їхнього функціонування та визначають правові засади взаємодії військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування як суб'єктів публічного адміністрування в умовах воєнного стану. Водночас окремі положення цього Закону потребують удосконалення, що буде розглянуто у підрозділі 4.2 дисертаційного дослідження.

До ключових положень Закону, зокрема, належать:

1. Преамбула Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», яка визначає правові основи діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ і організацій в умовах воєнного стану.

2. Визначення воєнного стану як особливого правового режиму, що передбачає надання відповідних повноважень органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування (*ст. 1 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану»*).

3. Положення Указу Президента України про введення воєнного стану, які встановлюють завдання для військового командування, військових адміністрацій, органів державної влади та місцевого самоврядування щодо реалізації заходів правового режиму воєнного стану (*ст. 6 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану»*).

4. Відповідно до ч. 2 ст. 9 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», у період воєнного стану Кабінет Міністрів України, інші органи державної влади, військове командування, військові адміністрації, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування

здійснюють повноваження, передбачені Конституцією України, цим та іншими законами України.

5. У межах адміністративно-територіальних одиниць обласні військові адміністрації *(за умови їх утворення)* координують і спрямовують діяльність органів поліції, Служби безпеки України, територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки, органів місцевого самоврядування, а також підприємств, установ, організацій і закладів охорони здоров'я щодо виконання мобілізаційних заходів *(ч. 1 ст. 15 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану»)*.

6. Військові адміністрації населених пунктів здійснюють повноваження щодо взаємодії з органами державної влади, іншими державними органами, силами оборони та безпеки, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями, а також обміну інформацією, документами та матеріалами, необхідними для реалізації завдань мобілізації та демобілізації *(ч. 2 ст. 15 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану»)*.

7. Військові адміністрації населених пунктів виконують делеговані повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування відповідно до законодавства України *(ч. 2 ст. 15 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану»)*.

8. Органи державної влади, Верховна Ра Автономної Республіки Крим, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, громадські об'єднання та громадяни зобов'язані сприяти діяльності військового командування та військових адміністрацій у реалізації заходів правового режиму воєнного стану *(ч. 1 ст. 17 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану»)*.

У перші місяці війни органи місцевого самоврядування зіткнулися з серйозними викликами. Поки центральна влада адаптувалася до умов воєнного стану, а Збройні сили України протистояли агресору, значна частка забезпечення життєдіяльності країни покладалася на самоорганізацію територіальних громад [57, с. 83-89]. Вони виконували важливі завдання у гуманітарній сфері, брали участь в організації територіальної оборони, а громади, на території яких не велися бойові дії, надавали підтримку внутрішньо переміщеним особам, забезпечуючи належний рівень послуг. Ця діяльність здійснювалася за рахунок обмежених власних ресурсів [68, с. 98-109].

Особливого значення в умовах воєнного стану набуває питання спроможності територіальних громад. Нагальною потребою є налагодження ефективної взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування з урахуванням принципу субсидіарності. Пріоритетом є визначення ключових завдань для органів місцевого самоврядування, що дозволить, з одного боку, забезпечити їхню максимальну ефективність у публічному адмініструванні ресурсами територій, а з іншого - скоординувати діяльність усіх владних інституцій для своєчасного забезпечення потреб фронту та відновлення економіки [111, с. 222-226].

Оборонна функція держави спрямована не лише на захист державного суверенітету, але й на запобігання втручанню у народний суверенітет та спробам агресора нав'язати свою військово-політичну волю. Системне тлумачення ст. 5 Конституції України та положень Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» вказує на прагнення законодавця забезпечити ефективне здійснення влади через органи державної влади та місцевого самоврядування.

Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» не встановлює обмежень для здійснення безпосередньої демократії, що відкриває можливості для пошуку шляхів реалізації права народу на владу в умовах воєнного стану. Наразі відсутня законодавча база, яка б забезпечувала ефективні форми безпосередньої демократії, здатні однаково дієво відображати волю Українського народу як у мирний, так і у воєнний час [100, с. 13-18].

Щодо реалізації публічної влади, ключова відмінність полягає в об'єкті її застосування [101, с. 16-20]. Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» недостатньо враховує конституційні гарантії місцевого самоврядування, що призводить до порушень окремих прав місцевого самоврядування на практиці [149, с. 66-69].

В адміністративно-правовій науці активно обговорюється питання процедури припинення повноважень місцевих рад. Зокрема, запропоновано створення спеціальних комісій для передачі майна з балансу місцевих рад або їхніх виконавчих органів до військових адміністрацій як спосіб вирішення цієї проблеми [164].

Однак такі пропозиції суперечать чинному конституційному законодавству. Відповідно до ст. 141 Конституції України, строк повноважень місцевих рад становить п'ять років, а дострокове припинення повноважень депутатів та виконавчих органів місцевих рад можливе лише за умов, визначених законом. Конституція України не передбачає випадків повного припинення повноважень органів місцевого самоврядування, їхніх виконавчих органів чи посадових осіб, які працюють на постійній основі. Крім того, законодавством не врегульовано перехідний період від функціонування органів місцевого самоврядування до військових адміністрацій, а також питання правонаступництва [1; 164].

Конституція України не передбачає можливості повного припинення повноважень органів місцевого самоврядування чи їхніх виконавчих органів. Законодавством не встановлено механізму припинення повноважень місцевого самоврядування або розпуску представницьких органів у випадках, коли депутати з будь-яких причин не виконують свої обов'язки, визначені виборцями та законом.

На сьогодні залишається неврегульованим конфлікт між повноваженнями органів місцевого самоврядування та завданнями, покладеними на військові адміністрації в умовах воєнного стану. Спроби вирішити ці питання шляхом підпорядкування місцевого самоврядування публічному адмініструванню є необґрунтованими та суперечать принципам децентралізації [164; 113, с. 64-67; 101].

Органи місцевого самоврядування є суб'єктами загальної компетенції у реалізації адміністративно-правового режиму воєнного стану. Вони повинні функціонувати за будь-яких умов, зокрема під час воєнного стану, забезпечуючи виконання обов'язків, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», охорону громадського порядку та безпеки. Це слугує додатковою гарантією захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, а також конституційного ладу держави [158, с. 383-386].

В Україні передбачено модель співіснування військових адміністрацій та інститутів місцевого самоврядування. Наразі необхідний комплексний підхід до врегулювання їхньої взаємодії з урахуванням принципу децентралізації. З огляду на міркування національної безпеки та оборони, доцільно розмежувати три типи територій, де взаємодія між державою та місцевим самоврядуванням має свої особливості:

- 1) території, які не зазнавали окупації та бойових дій.
- 2) території, що перебували під окупацією (*коротко- чи довгостроковою*) або на яких велися бойові дії.

3) Автономна Республіка Крим та окремі райони Донецької і Луганської областей, окуповані у 2014-2015 роках.

Для територій першого типу, які не зазнали окупації та бойових дій, представницькі та виконавчі органи місцевого самоврядування мають функціонувати відповідно до законодавства з урахуванням умов воєнного стану. У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» необхідно чітко визначити підстави для дострокового припинення повноважень місцевих рад та їхніх голів, зокрема у випадках прийняття рішень, що загрожують національній безпеці чи обороні, несвоєчасного скликання сесій ради або невиконання покладених обов'язків, наприклад, через нездатність ухвалити місцевий бюджет.

Для територій другого типу, які перебували під окупацією або на яких велися бойові дії, оптимальним є відновлення діяльності місцевих рад та обраних голів після деокупації. Проте функціонування представницьких органів ускладнюється фізичною неможливістю виконання повноважень окремими депутатами, а також заборонаю проросійських партій в Україні, що вимагає виключення таких депутатів зі складу рад. Для забезпечення легітимності місцевих рад необхідно законодавчо встановити мінімальну кількість депутатів, за якої рада залишається правомочною. Теоретично, мінімальна кількість членів колегіального органу для прийняття рішень із всебічним обговоренням становить сім осіб, із кворумом у чотири особи. Ці показники можуть слугувати орієнтиром для визначення легітимності ради, хоча це питання потребує додаткового експертного обговорення. У разі нелегітимності ради частину її повноважень має перебрати законно обраний місцевий голова, при цьому законодавством повинні бути чітко окреслені межі його рішень, наприклад, за нормами Бюджетного кодексу України щодо бюджетних показників у разі неприйняття бюджету радою.

Прибічники ліквідації інститутів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану посиляються на високий рівень колабораціонізму та необхідність посилення безпеки громад. Однак такі аргументи є сумнівними, оскільки співпраця з ворогом зазвичай відбувалася під примусом після окупації територій. У разі неможливості відновлення діяльності місцевої ради чи голови необхідно передбачити механізм заміщення посади виконувачем обов'язків, наприклад, секретарем ради, керуючим справами чи іншою посадовою особою виконавчого органу.

Для територій третього типу, зокрема Автономної Республіки Крим та окремих районів Донецької і Луганської областей, окупованих у 2014-2015 роках, де відсутні виборні чи призначені посадові особи місцевого самоврядування, єдиним рішенням є створення військових адміністрацій поза межами окупованих територій для реалізації державної політики [93, с. 46-54].

Таким чином, необхідне чітке розмежування повноважень між державою та місцевим самоврядуванням у воєнний період. Безпекові питання належать до компетенції держави через військові адміністрації, тоді як самоврядні повноваження залишаються за місцевими радами та їхніми виконавчими органами в межах, визначених законом. Суміщення посад голів громад, керівників виконавчих органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій є неприпустимим. Такий підхід забезпечить оперативне та виважене прийняття рішень, необхідних у воєнний час, за умови тісної взаємодії державних і самоврядних інститутів.

4.2 Перспективи удосконалення нормативно-правового регулювання взаємодії військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування

В Україні система публічного адміністрування в умовах воєнного стану залишається застарілою, базуючись на підходах радянського періоду, що не зазнали суттєвого перегляду. Це спричинило невідповідність органів

державної влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства до функціонування в умовах воєнного стану [111, с. 222-226; 110, с. 518-523]. Зокрема, порядок створення та діяльності військових адміністрацій, запроваджених після повномасштабного вторгнення Російської Федерації і введення воєнного стану, не був належним чином урегульований, що зумовило необхідність прийняття нових нормативно-правових актів уже в період дії воєнного стану [35, с. 30-35].

Питання формування ефективної системи публічного адміністрування на місцевому рівні набуло особливої актуальності в перші дні повномасштабного вторгнення Російської Федерації. Потреба в теоретичному осмисленні та законодавчому врегулюванні діяльності військових адміністрацій стимулювала проведення наукових досліджень і розроблення відповідних законодавчих пропозицій.

Повномасштабне вторгнення Російської Федерації виявило часткову неефективність чинної моделі публічного адміністрування та необхідність її вдосконалення. На місцевому рівні в умовах воєнного стану система публічного адміністрування характеризується внутрішніми суперечностями, неузгодженістю, а також організаційним і функціональним дуалізмом. Це проявляється у широкій компетенції військових адміністрацій, з одного боку, та дублюванні функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, з іншого. Конкуруюча компетенція спричиняє приховане протистояння між цими структурами [128, с. 70-76; 28, с. 489-492].

З метою підвищення ефективності правового регулювання діяльності військових адміністрацій і усунення законодавчих прогалин Законом України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» було закладено основи «військово-цивільного адміністрування» як особливого правового режиму, що передбачає комплекс тимчасових заходів із елементами публічного адміністрування. Проте розподіл повноважень між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування в умовах воєнного

стану залишається недостатньо врегульованим, що стосується не лише суспільно-політичної та економічної сфер, а й питань національної безпеки та оборони [35, с. 30-35].

До ключових причин, що негативно впливають на ефективність публічного адміністрування в умовах воєнного стану, належать: законодавчі прогалини в організації публічного адміністрування на місцях, що призводять до дублювання функцій і повноважень; непослідовність і недостатня наукова обґрунтованість побудови системи публічного адміністрування; незадовільна координація між військовими адміністраціями, органами місцевого самоврядування та військовим командуванням; відсутність чіткої системи управління у сфері національної безпеки та оборони; безсистемність і хаотичність реформування публічного адміністрування, що проявляється в колізіях, застарілості окремих норм і потребі систематизації законодавства [124, с. 28-33; 164].

Міжнародна практика демонструє численні приклади функціонування державних органів, які поєднують повноваження виконавчої влади, місцевого самоврядування та мають військову організацію управління. У міжнародно-правовій практиці надзвичайні правові режими, за яких діють військові адміністрації, є поширеним явищем, спрямованим на забезпечення правопорядку, безпеки та життєдіяльності населення на певній адміністративно-територіальній одиниці [164; 44, с. 76-83]. Прикладами є цивільні адміністрації в Ізраїлі, а також міжнародні тимчасові адміністрації в Хорватії, Намібії, Югославії, Камбоджі, Східному Тиморі тощо [27, с. 11-24]. Ці питання ґрунтовно досліджені в адміністративно-правовій науці та не є предметом даного дослідження.

Аналіз міжнародного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру в розвинених країнах свідчить про високу ефективність застосовуваних моделей управління територіями, що перебувають у зоні бойових дій, прилеглих до них або тих, що підлягають реінтеграції.

У державі Ізраїль застосовується модель управління військово-цивільними адміністраціями, де представники збройних сил здійснюють контроль над територіями. Зокрема, Західний берег річки Йордан поділений на три зони залежно від ступеня втручання у місцеві справи. У зоні С ізраїльська військова адміністрація має повний контроль, тоді як в інших зонах співіснують військова влада та представники місцевого населення.

У Сполучених Штатах Америки на території Окінави спочатку діяла цивільна адміністрація під контролем американської влади, яка за своєю суттю мала військовий характер. Згодом місцевим жителям було надано право створювати органи виконавчої влади та місцевого самоврядування для вирішення цивільних питань. Водночас керівник американської адміністрації та його заступник зберігали право вето на будь-які рішення місцевих органів влади, а ключові посади призначалися за згодою американської сторони. Такий підхід дозволив США запобігти сепаратистським рухам, надаючи місцевому населенню можливість розвивати власну систему управління [84; 85; 86; 82; 125, с. 98-102.].

Водночас повне застосування зазначених моделей в Україні є обмеженим через активну фазу бойових дій, а також через низку інституційних проблем, які ускладнюють перехід до нових стандартів публічного адміністрування, спрямованих на підвищення обороноздатності країни.

Практика застосування органами місцевого самоврядування та військовими адміністраціями Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативних актів в умовах воєнного

стану виявила потребу в їх удосконаленні. Зокрема, необхідно забезпечити системність, повноту та чіткість регулювання повноважень військових адміністрацій і органів місцевого самоврядування у сфері публічного адміністрування.

Крім того, наявні суперечності між положеннями Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» створюють перешкоди для ефективного публічного адміністрування в умовах воєнного стану [135; 9]. Прогалини в законодавстві, а також невирішені питання взаємодії між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування визнаються як науковцями адміністративного права, так і законодавцем.

З метою усунення зазначених суперечностей 19 вересня 2022 року до Верховної Ради України було подано Проект Закону № 8056 про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану [60, с. 376-383; 138].

Практичне застосування положень цього законопроекту виявило невідповідності між його нормами, іншими нормативними актами та конституційними засадами діяльності органів місцевого самоврядування, що призводять до конфлікту повноважень [27, с. 11-24].

Спробуємо здійснити аналіз зазначеного законопроекту в частині оновлення структури та статусу військових адміністрацій, а також механізму взаємодії військових адміністрацій із органів місцевого самоврядування.

Метою Проекту Закону № 8056 від 19.09.2022 є вдосконалення нормативної бази для діяльності органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій в умовах воєнного стану, чітке визначення повноважень військових адміністрацій щодо виконання функцій місцевого самоврядування, а також забезпечення соціальних гарантій для посадових

осіб, чий повноваження тимчасово припинено [135]. У межах цього аналізу розглядаються пропозиції щодо оновлення структури, статусу військових адміністрацій та механізмів їх взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Законопроект № 8056 від 19.09.2022 пропонує нову модель виконання військовими адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, спрямовану на уточнення відповідних механізмів. Зокрема, передбачається внесення змін до ч. 2 ст. 10 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», відповідно до яких Верховна Рада України за поданням Президента України може ухвалити рішення про:

1. тимчасове припинення повноважень місцевої ради, її голови, депутатів та посадових осіб, які працюють у раді та її виконавчому комітеті на постійній основі;
2. тимчасове виконання повноважень місцевої ради, її виконавчого комітету та голови відповідною військовою адміністрацією;
3. підпорядкування апарату місцевої ради, її виконавчого комітету та інших виконавчих органів раді відповідній військовій адміністрації;
4. надання начальнику військової адміністрації права затверджувати тимчасову структуру виконавчих органів місцевої ради, апарату ради та її виконавчого комітету, а також відповідні штатні розписи, а також оголошувати простій для посадових осіб місцевого самоврядування, які працюють на постійній основі.

Аналогічний механізм передбачено для тимчасового припинення повноважень районних та обласних рад із передачею їхніх функцій відповідним районним та обласним військовим адміністраціям [138].

Запропоновані зміни, як і чинні положення Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», викликають сумніви щодо їх відповідності Конституції України. Зокрема, Основний Закон не наділяє Президента України повноваженнями вносити подання, передбачене ч. 2 ст. 10, а Верховна Рада України – правом ухвалювати рішення

про тимчасове припинення повноважень органів місцевого самоврядування. Повноваження цих органів визначені Конституцією України вичерпно і не можуть регулюватися звичайними законами, що неодноразово підкреслював Конституційний Суд України.

Конституція України не передбачає можливості тимчасового припинення повноважень органів або посадових осіб місцевого самоврядування з їх передачею іншим органам. Місцеве самоврядування, за своєю конституційно-правовою природою, є системою децентралізованих органів, які забезпечують управління суспільними справами на місцевому рівні та залучення громадян до цього процесу. Це становить одну з ключових основ демократичного устрою держави [120, с. 292-295].

Підхід, закладений у положеннях Законопроекту № 8056 від 19.09.2022 та чинних нормах Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», за яким військові адміністрації виконують функції органів місцевого самоврядування, видають відповідні правові акти та мають працівників, які вважаються посадовими особами місцевого самоврядування, викликає запитання. Такий підхід передбачає поєднання у правовому статусі військових адміністрацій елементів державних органів та органів місцевого самоврядування, що є проблематичним.

По-перше, військові адміністрації мають відмінну від органів місцевого самоврядування правову природу, оскільки останні є проявом місцевої демократії. Таким чином, військові адміністрації не можуть вважатися органами, через які територіальні громади реалізують місцеве самоврядування. По-друге, зазначений підхід є недоцільним з практичної точки зору. Для виконання управлінських завдань в умовах воєнного стану доцільніше чітко розподілити повноваження між державними органами, а не надавати одним органам правовий статус інших.

Відповідно до ч. 1 ст. 8 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», у регіонах України, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями (*у разі їх створення*) має право самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Рад Міністрів Автономна Республіка Крим та органів місцевого самоврядування впроваджувати заходи правового режиму воєнного стану. Ці заходи здійснюються в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини та громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, визначених указом Президента України про введення воєнного стану [10]. Такий механізм публічного адміністрування забезпечує ефективне вирішення управлінських завдань на місцевому рівні без необхідності наділення військових адміністрацій статусом органів, що тимчасово замінюють органи чи посадових осіб місцевого самоврядування.

Водночас викликає запитання підхід, закладений у Законопроекті № 8056 від 19.09.2022, який передбачає тимчасове припинення повноважень органів місцевого самоврядування чи їхніх посадових осіб у разі невиконання ними своїх функцій або порушення законодавства України з передачею цих повноважень військовим адміністраціям. У звичайних умовах такі порушення, відповідно до статей 78 та 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9], є підставою для дострокового припинення повноважень відповідних органів або посадових осіб.

Нелогічним є припущення, що органи місцевого самоврядування чи їхні посадові особи, які не виконують або неналежно виконують свої обов'язки в умовах воєнного стану, зможуть відновити належне функціонування після його завершення чи навіть раніше. У разі виявлення таких порушень юридичним наслідком має бути дострокове припинення повноважень, а законодавство має визначити особливості застосування цього механізму в умовах воєнного стану.

Якщо метою механізму, запропонованого у Законопроекті № 8056 від 19.09.2022, є юридичне збереження складу місцевих рад та їхніх посадових осіб, то чинні норми Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», які передбачають тимчасове невиконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень за певних умов із передачею цих повноважень військовим адміністраціям, є більш доцільними та коректними.

Згідно з пропонованою редакцією ч. 2 ст. 4 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», рішення про утворення військових адміністрацій може прийматися Президентом України як самотійно, так і за поданням обласних державних адміністрацій та/або Генерального Штабу Збройних сил України. Однак таке формулювання викликає запитання щодо чіткості умов, за яких рішення приймається одноособово Президентом України, а за яких – на основі подання зазначених органів. Використання формулювання «як одноособово, так і за поданням» є некоректним, оскільки рішення Президента України завжди є одноособовим, навіть у разі наявності подання. Натомість доцільніше вказати, що рішення приймається Главою держави, зокрема за ініціативи відповідних органів через внесення ними подання [10].

Відповідно до абз. 3 ч. 3 ст. 4 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», військові адміністрації населених пунктів можуть тимчасово виконувати повноваження місцевих рад, їхніх виконавчих комітетів та голів у разі ухвалення Верховною Радою України за поданням Президента України рішення, передбаченого ч. 2 ст. 10 цього Закону. Таке рішення може бути прийняте у разі невиконання місцевими радами, їхніми виконавчими органами чи головами повноважень, наданих Конституцією та законами України, або у разі прийняття ними рішень із порушенням законодавства. Таким чином, невиконання повноважень будь-яким органом місцевого самоврядування є підставою для їх передачі

військовим адміністраціям.

У Висновку на Законопроект № 8056 від 19.09.2022 відзначається, що при цьому не враховується, що до виконавчих органів рад належать відділи, управління виконавчих комітетів. Це дозволяє на місцевому рівні позбавляти повноважень усі органи місцевого самоврядування та їхніх голів навіть у випадках, коли порушення допущені лише одним органом і мають формальний характер, наприклад, незначне порушення строків виконання певних дій. Такий підхід є нераціональним і несправедливим.

У положеннях Законопроекту № 8056 від 19.09.2022, як і в чинному законодавстві, не визначено зміст поняття «нездійснення повноважень». Також залишається неясним, який орган і за якими критеріями встановлює факт такого нездійснення. Аналогічні зауваження стосуються підстави для передачі повноважень, пов'язаної з «порушенням Конституції та законів». Встановлення таких порушень потребує, зокрема, судового підтвердження, однак відповідні механізми в законопроекті не передбачені.

Вважається, що факт «нездійснення повноважень» або «порушення Конституції та законів» може бути підставою для тимчасового припинення повноважень органів чи посадових осіб місцевого самоврядування лише за умови настання або загрози суттєвих негативних наслідків для життєдіяльності відповідних територій. При цьому рішення про припинення повноважень має бути обґрунтованим конкретними фактами.

Подібні зауваження стосуються положень ч. 4 ст. 4 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану», які передбачають передачу повноважень обласних і районних рад військовим адміністраціям у разі невиконання ними своїх повноважень або прийняття рішень із порушенням Конституції та законів України [41].

Законопроект № 8056 від 19.09.2022 має низку суттєвих недоліків:

1. його положення є застарілими та не відповідають сучасним вимогам і нормам Конституції України;

2. документ зазнав критики з боку науковців, громадськості та Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, зокрема через змішування функцій і завдань органів державної влади та місцевого самоврядування;

3. законопроект створює ризики розширення повноважень Президента України та Верховної Ради України за межі їхньої конституційної компетенції, що суперечить Основному Закону.

Для створення оптимальної моделі публічного адміністрування в умовах воєнного стану та забезпечення ефективної взаємодії між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування необхідно, насамперед, внести зміни до Конституції України. Зважаючи на те, що такі зміни можливі лише після припинення воєнного стану [1], вони мають створити правову основу для прийняття пакету законодавчих актів, спрямованих на вдосконалення системи взаємодії між військовими адміністраціями, органами місцевого самоврядування та їхніми посадовими особами.

Одним із ключових напрямів реформування механізму публічного адміністрування є закріплення на конституційному рівні можливості запровадження спеціальних правових режимів, за яких створюються та функціонують тимчасові органи публічного адміністрування.

Доцільно також внести зміни до чинних законодавчих актів для вдосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності військових адміністрацій. Зокрема, підтримуємо пропозицію про доповнення частину 1 статті 106 Конституції України пунктом 28⁻¹ такого змісту: «утворювати тимчасові державні органи для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади та, у випадках, визначених законом, повноважень органів місцевого самоврядування» [164].

Юридичний механізм взаємодії між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування слід розглядати як систему організаційно-правових засобів, що забезпечують регулювання та реалізацію їхньої взаємодії для досягнення ефективного та впорядкованого результату [164; 120, с. 292-295]. У законодавстві необхідно чітко розмежувати повноваження військових адміністрацій і органів місцевого самоврядування. Повноваження військових адміністрацій мають стосуватися питань, пов'язаних із інтересами держави, зокрема у сфері національної безпеки та оборони, а також правових, організаційних і соціально-економічних аспектів. Натомість повноваження органів місцевого самоврядування повинні бути спрямовані на забезпечення життєдіяльності територіальних громад та надання публічно-сервісних послуг їхнім членам. Законодавство має чітко визначити предмет відання та повноваження органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану [46].

Для вдосконалення моделі взаємодії військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану необхідно реформувати систему публічного адміністрування за такими ключовими напрямками:

1. Вдосконалення адміністративно-правового статусу військових адміністрацій з урахуванням міжнародного досвіду. Хоча універсальної моделі публічного адміністрування в умовах воєнного стану не існує, принципи організації та функціонування таких систем, сформовані на основі зарубіжного досвіду, можуть бути адаптовані. Реформування правового статусу військових адміністрацій має ґрунтуватися на приведенні їхньої діяльності у відповідність до визнаних принципів публічного адміністрування в умовах збройних конфліктів.

2. Розроблення концепції взаємодії військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Модернізація правового статусу військових адміністрацій можлива лише через комплексну, узгоджену та виважену зміну чинного законодавства про воєнний стан. Хаотичне або непродумане

реформування не забезпечить створення ефективної моделі публічного адміністрування. Для досягнення результату необхідно розробити стратегічний і концептуальний документ, який чітко визначатиме мету, принципи, завдання, межі реформ, шляхи їх реалізації та очікувані результати.

3. Проведення нормопроектної роботи. Реформування адміністративно-правового статусу військових адміністрацій потребує розроблення проєктів нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання їхнього правового статусу та механізмів взаємодії з органами місцевого самоврядування.

4. Визначення місця військових адміністрацій у системі публічного адміністрування. Система публічного адміністрування в умовах воєнного стану є складною, тому її реформування вимагає чіткого розуміння ролі кожного елемента, зокрема військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування та військового командування.

5. Розроблення моделі трансформації військових адміністрацій у цивільні. Після завершення воєнного стану, особливо на звільнених територіях або тих, де велися бойові дії, необхідна поетапна трансформація системи публічного адміністрування. Пропонується модель, за якою військові адміністрації спочатку переходять у військово-цивільні, а згодом - у цивільні адміністрації, що сприятиме відновленню демократичних процесів, зокрема проведенню виборів.

Щодо ключових напрямів взаємодії військових адміністрацій із органами місцевого самоврядування, особливу увагу слід приділити таким аспектам:

1. Релокація бізнесу та переміщення населення. Одним із головних викликів для органів місцевого самоврядування є забезпечення ефективної релокації підприємств і громадян зі східних регіонів України до її центральних і західних областей. Необхідно налагодити тісну співпрацю з військовими адміністраціями для організації тимчасового розміщення релокованих суб'єктів господарювання та внутрішньо переміщених осіб. У перспективі

важливо створити належні умови для їхнього довгострокового перебування, зокрема для тих, хто залишиться в нових регіонах на тривалий час або постійно. Для цього слід оперативно забезпечити функціонування релокованих підприємств, їх оподаткування та відповідність вимогам законодавства щодо господарської діяльності [25, с. 54-59].

2. Підвищення ролі місцевих органів влади. У контексті воєнного стану органи місцевого самоврядування відіграють ключову роль у створенні сприятливих умов для внутрішньо переміщених осіб та наповнення місцевих бюджетів. Територіальні громади стають платформами не лише для вирішення питань військової логістики, а й для підготовки до повоєнної відбудови держави та відновлення її економіки. Новостворені об'єднані територіальні громади повинні також зосередитися на забезпеченні власної економічної спроможності.

3. Співпраця з європейськими партнерами. Важливим завданням територіальних громад і їхніх органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану є посилення співпраці з донорськими організаціями європейських країн. Це необхідно для розбудови та модернізації інфраструктури громад, а також для підготовки проєктів їхнього соціально-економічного розвитку в повоєнний період. У зв'язку з переорієнтацією європейських партнерів на військову підтримку України та допомогу біженцям, виник певний «інституційний вакуум» у формуванні засад повоєнного розвитку. Для його подолання необхідно активізувати співпрацю з європейськими владними інституціями та інститутами громадянського суспільства, спрямовану на впровадження нових програм і проєктів, які сприятимуть підготовці до повоєнного соціально-економічного розвитку України, зокрема в контексті інтеграції до Європейського Союзу та адаптації європейських цінностей.

Таким чином, спроможність територіальних громад в умовах воєнного стану – це її здатність до накопичення та раціонального використання наявних фінансових, матеріальних, кадрових та інших ресурсів, а також виявлення та задіяння їх резервів, з метою задоволення поточних потреб, потреб внутрішньо переміщених осіб, розвитку території і військової логістики, формування конкурентоспроможності територіальних громад у майбутньому [111, с. 222-226; 110, с. 518-523].

Отже, система публічного адміністрування в умовах воєнного стану потребує реформування через недостатню врегульованість розподілу владних функцій між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування, що стосується суспільно-політичних, економічних сфер, а також питань національної безпеки та оборони. Законопроект № 8056 від 19.09.2022 має суттєві недоліки, зокрема застарілий підхід, невідповідність Конституції України, змішування функцій державних органів і місцевого самоврядування, а також ризики неконституційного розширення повноважень Президента України та Верховної Ради України, що викликало критику з боку науковців, громадськості та Головного науково-експертного управління парламенту. Для вдосконалення системи необхідно запровадити зарубіжний досвід, розробити чітку концепцію взаємодії військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування, провести комплексну нормопроектну роботу для створення відповідних нормативно-правових актів, визначити місце військових адміністрацій у системі публічного адміністрування та розробити модель їх поступової трансформації в цивільні адміністрації після завершення воєнного стану.

Висновки до розділу 4

1. Військово-цивільні відносини являють собою систему правових відносин, що виникають в умовах воєнного стану між інститутами публічного адміністрування та охоплюють політичні, фінансово-економічні, соціальні та інші аспекти у сфері національної безпеки й оборони. Такі відносини формуються за наявності реальних загроз населенню або значної шкоди державі через зовнішні антропогенні фактори. У цих умовах військові формування залучаються до суспільного життя як окремий державний інститут, але лише у чітко визначених законом випадках.

2. Аналіз законодавства України свідчить, що введення воєнного стану не призводить до автоматичного припинення діяльності органів місцевого самоврядування. Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» визначає умови та випадки створення військових адміністрацій, але їхнє утворення не завжди передбачає припинення роботи органів місцевого самоврядування, яке є винятком, а не правилом.

3. В умовах воєнного стану система публічного адміністрування в Україні ґрунтується на двох центрах влади: військових адміністраціях (*як різновиді місцевих державних адміністрацій*) та органах місцевого самоврядування. Ця система поєднує прагнення до централізації влади з необхідністю співпраці для вирішення нагальних питань публічного адміністрування. Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» передбачає наділення військових адміністрацій повноваженнями як місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування. Водночас законодавчі акти, прийняті Верховною Радою України після введення воєнного стану, посилили роль військових адміністрацій, що призвело до обмеження демократичних процедур прийняття рішень, визначених для органів місцевого самоврядування.

4. Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» містить перелік інститутів публічного адміністрування, діяльність яких не може бути припинена в умовах воєнного стану, і органи місцевого самоврядування до нього не включено (*ч. 1 ст. 10*). Проте аналіз положень цього закону вказує на наявність норм, які гарантують існування системи місцевого самоврядування та визначають правові засади взаємодії військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування як суб'єктами публічного адміністрування в умовах воєнного стану.

5. Конституція України не передбачає випадків припинення повноважень органів місцевого самоврядування, їхніх рад, виконавчих органів чи посадових осіб, які працюють на постійній основі. Законодавство також не регулює перехідний період від функціонування органів місцевого самоврядування до військових адміністрацій, а питання правонаступництва залишаються нерегульованими. Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» не враховує конституційні гарантії місцевого самоврядування, що на практиці призводить до порушення окремих його принципів.

6. В Україні діє модель співіснування військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Необхідний комплексний підхід до врегулювання їхньої взаємодії. Органи місцевого самоврядування є суб'єктами загальної компетенції у реалізації адміністративно-правового режиму воєнного стану. Вони повинні функціонувати за будь-яких умов, зокрема в період воєнного стану, забезпечуючи виконання обов'язків, передбачених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», а також сприяючи громадському порядку та безпеці. Це слугує додатковою гарантією захисту прав, свобод, життя, здоров'я фізичних і юридичних осіб, а також конституційного ладу.

7. Потребує чіткого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та державою в умовах воєнного стану. Безпекові питання мають вирішуватися державою через військові адміністрації, тоді як самоврядні повноваження повинні залишатися за місцевими радами чи їхніми виконавчими органами в межах, визначених законом. Суміщення посад керівників місцевих рад, виконавчих органів місцевого самоврядування та військових адміністрацій є неприпустимим.

8. Модель публічного адміністрування в Україні, особливо на місцевому рівні, в умовах воєнного стану характеризується внутрішніми суперечностями, неузгодженістю, а також організаційним і функціональним дуалізмом. Це проявляється у широкій компетенції військових адміністрацій, що дублює функції та повноваження органів місцевого самоврядування, спричиняючи латентне протистояння між ними.

9. Розподіл владних функцій між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування в умовах воєнного стану залишається недостатньо врегульованим. Це стосується не лише суспільно-політичних та економічних сфер, а й питань національної безпеки та оборони.

10. Законопроект № 8056 від 19.09.2022 має суттєві недоліки. По-перше, він є застарілим і не відповідає сучасним вимогам та Конституції України. По-друге, документ зазнав критики з боку науковців, громадськості та Головного науково-експертного управління Верховної Ради України через зміщення завдань і функцій органів державної влади та місцевого самоврядування. По-третє, законопроект створює ризики неконституційного розширення повноважень Президента України та Верховної Ради України.

11. Система публічного адміністрування в умовах воєнного стану та механізми взаємодії військових адміністрацій з органами місцевого самоврядування потребують реформування. Це включає: запровадження позитивного зарубіжного досвіду діяльності таких органів; розроблення чіткої концепції взаємодії військових адміністрацій та органів місцевого

самоврядування; проведення комплексної нормопроектної роботи для створення нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання правового статусу військових адміністрацій та їхньої взаємодії з органами місцевого самоврядування; визначення місця військових адміністрацій у системі публічного адміністрування; розроблення моделі трансформації військових адміністрацій у цивільні після завершення воєнного стану.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення наукових підходів та запропоновано вирішення наукового завдання, що полягає у встановленні, на підставі комплексного аналізу чинного законодавства та наукових праць представників адміністративного права, концептуальних засад публічного адміністрування в правових умовах воєнного стану, обґрунтуванні адміністративно-правової природи, статусу та повноважень військових адміністрацій, їх взаємодії з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, а також на підставі виявлених під час дослідження теоретичних та практичних проблем подати обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо формування сучасної парадигми публічного адміністрування в умовах воєнного стану, сформулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового статусу військових адміністрацій. За результатами проведеного дисертаційного дослідження сформульовано такі основні висновки:

1. Застосування особливих інструментів реалізації державної влади в умовах воєнного стану зумовлено необхідністю оперативного реагування на військові, політичні та економічні загрози, коли традиційні правові механізми публічного адміністрування, які використовують органи державної влади та місцевого самоврядування, є недостатньо ефективними. Адміністративно-правова наука розробила концепцію публічного адміністрування в умовах воєнного стану, яка передбачає здійснення управління через військове співробітництво, спрямоване на забезпечення стабільності територій, підтримку суспільно-політичних і соціально-економічних процесів з урахуванням специфіки воєнного стану.

2. На основі практики та сучасних адміністративно-правових досліджень встановлено, що органи державної влади, які функціонують у мирний час, зазвичай не здатні швидко адаптуватися до надзвичайних обставин через ускладнення завдань і зростання їх обсягу. У таких умовах виникає потреба у створенні надзвичайних органів влади, які можуть мобілізувати суспільство для протидії загрозам. При цьому можуть застосовуватися різні моделі публічного адміністрування.

3. Серед всіх можливих моделей публічного управління в умовах воєнного стану, Україною обрано модель створення тимчасових органів публічного адміністрування територіями - військових адміністрацій. Військові адміністрації є інститутами публічного адміністрування, а точніше різновидом місцевих державних адміністрацій (*є місцевими державними адміністраціями із розширеними повноваженнями*), входить до системи органів виконавчої влади, в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Оскільки військові адміністрації являються складовим елементом державного апарату, то очевидним є наявність у них відповідних завдань функції та повноважень, за допомогою яких і здійснюється державна влада на територіях проведення військових операцій. До військових адміністрацій повною мірою можна застосувати загальну характеристику органів публічного адміністрування, але з використанням методів, властивих військовому управлінню.

4. Аналіз адміністративно-правової процедури створення військових адміністрацій дозволяє виокремити дві основні умови їх формування: перша - запровадження правового режиму воєнного стану на певній території; друга - ухвалення відповідного рішення Президента України, як передбачено частиною 2 статті 4 Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану».

5. Військові адміністрації втілюють законодавчу волю держави, виконуючи її основні завдання та функції, при цьому мають власні повноваження. Вони представляють державу на відповідних територіях, забезпечують захист населення та територіальної цілісності через виконання визначених завдань. Військові адміністрації є найефективнішим інструментом для забезпечення нормальних умов життєдіяльності населення. Проте їхні завдання та функції залишаються несистематизованими та неузгодженими.

6. Узагальнення наукових підходів дозволило визначити основні ознаки військових адміністрацій: 1) вони є юридичними особами публічного права зі спеціальними повноваженнями; 2) виступають тимчасовими інститутами публічного адміністрування та різновидом місцевих державних адміністрацій; 3) є єдиноначальними органами виконавчої влади загальної компетенції, очолюваними начальниками; 4) мають подвійне підпорядкування залежно від сфери діяльності; 5) формуються з цивільних осіб, державних службовців, військовослужбовців або представників силових структур, відряджених у встановленому порядку.

7. Конституція України не містить прямих норм щодо діяльності військових адміністрацій, але наділяє вищі органи державної влади повноваженнями у сфері національної безпеки та оборони. Важливо, що Конституція України не містить прямої чи опосередкованої заборони для створення додаткових тимчасових державних органів влади з розширеними повноваженнями у період введення правового режиму воєнного стану, якими виступають військові адміністрації, а тому приходимо висновку, що їх утворення та функціонування узгоджується із положеннями Конституції України.

8. Адміністративно-правові дослідження вказують, що військові адміністрації є новим і недостатньо вивченим інститутом публічного адміністрування, виникнення якого спричинене складною воєнно-політичною ситуацією в Україні. Формування їхньої законодавчої бази відбувалося через вирішення численних організаційних і юридичних проблем.

9. Суттєвим недоліком адміністративно-правового статусу військових адміністрацій є те, що адміністративно-правові норми, які регулюють правовий статус військових адміністрацій не є системними, а зміст Закону України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» є неповним, оскільки не враховує положення інших законодавчих актів, які регулюють діяльність зокрема місцевих державних адміністрацій (*різновидом яких є військові адміністрації*) у взаємодії із вищими центральними органами державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Такий висновок зокрема підтверджується змістом повноважень, якими наділені вищі та центральні органи державної влади, а також органи місцевого самоврядування.

10. Для вдосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності військових адміністрацій пропонується внести зміни до законодавства, зокрема доповнити частину 1 статті 106 Конституції України пунктом 28⁻¹: «утворювати тимчасові державні органи для виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування».

11. Ефективність надзвичайного законодавства, зокрема щодо правового режиму воєнного стану, залежить від його попередньої розробки в мирний час. Лише за таких умов воно може бути максимально результативним, з можливістю часткового коригування залежно від характеру збройної агресії. Без попередньої розробки правових механізмів регулювання діяльності органів публічної адміністрації в кризових ситуаціях важко забезпечити чіткість і злагодженість дій у реальній кризі.

12. Аналіз механізмів публічного адміністрування в умовах воєнного стану розкриває, що ключовою передумовою запровадження такого режиму слугує загроза військової агресії, спрямована на її відбиття, яка, як правило, провокує кардинальну трансформацію усталеної моделі соціально-економічного функціонування суспільства. Специфіка цієї кон'юнктури полягає в інституційній неподготовленості держави до потенційного перехідного періоду воєнного правового режиму, що зумовлює раптовість трансформації та нагальну потребу в оперативних управлінських рішеннях, прийнятих на основі обмеженого обсягу доступної інформації. З початком повномасштабного конфлікту відбувається інтенсивний перерозподіл уваги та ресурсів держави на користь першочергових завдань, де пріоритети інститутів публічного адміністрування переорієнтовуються переважно на протидію критичній загрозі та мінімізацію її негативних наслідків. У цьому контексті правовий режим воєнного стану супроводжується помітним посиленням ресурсного забезпечення для Збройних Сил України та сектору національної безпеки, що відображає адаптацію адміністративної системи до імперативів виживання та стійкості в екстремальних умовах.

13. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану становить сукупність взаємопов'язаних методів управління, які реалізуються відповідними органами, зокрема військовими адміністраціями, для практичного впливу держави на суспільне життя з метою відвернення загроз, відсічі агресії та забезпечення національної безпеки. Цей механізм охоплює весь спектр організаційно-управлінської та правоохоронної діяльності, спрямованої як на внутрішні, так і на зовнішні аспекти. Реформа військових адміністрацій, як важливої ланки системи виконавчої влади, є ключовою складовою вдосконалення цього механізму в умовах воєнного стану.

14. Механізм адміністративно-правового регулювання покликаний забезпечувати стабільність правовідносин у всіх сферах життєдіяльності осіб на відповідній території чи за її межами. Він сприяє запобіганню протиправним діям у зонах військових операцій, захистові прав та інтересів населення, переселенців, суспільства та держави.

15. Інституційний механізм публічного адміністрування формується системою органів, які діють на основі законодавчо закріплених повноважень у соціальній, економічній, політичній, культурній та інших сферах на загальнодержавному й місцевому рівнях. Ефективність цього механізму залежить від нормативно визначеної, цілеспрямованої діяльності, що базується на розвитку владно-суспільних відносин, взаємодії з громадянським суспільством та вдосконаленні правового статусу суб'єктів.

16. Функції військових адміністрацій є важливим елементом їх адміністративно-правового статусу, який покликаний реалізувати її основні завдання та принципи. З огляду на те, що функції військових адміністрацій законодавчо не врегульовані, а відтак - не систематизовані, пропонується здійснити їх класифікацію не за інструментальним принципом, який передбачає розподіл функцій за способом впливу, а за предметним, який пов'язаний із визначенням об'єкта публічного адміністрування і розподіляє функції за безпосередніми сферами впливу військових адміністрацій. За таким принципом всі функції військових адміністрацій передбачають наступні напрямки їх діяльності: функція забезпечення національної безпеки (*безпеки особистості, суспільства, держави*), правоохоронна функція, економічна функція, здійснення адміністративно господарської діяльності, правозабезпечувальна функція, функція координації, контрольна функція.

17. Завдання військових адміністрацій мають переважно правоохоронну спрямованість і передбачають тісну співпрацю з військовим командуванням. Вони поєднують загальні функції адміністрування суспільних відносин, притаманні місцевим органам влади, та спеціальні функції,

характерні для військових і правоохоронних структур, що робить їх унікальними в системі публічного адміністрування України. Специфіка завдань і функцій військових адміністрацій полягає в поєднанні цивільно-військового співробітництва, яке включає традиційні та нетрадиційні силові дії. Ці завдання мають дуалістичний характер, правоохоронну спрямованість і адаптуються до ситуації на кризових територіях у правових умовах воєнного стану.

18. Повноваження військових адміністрацій поділяються на загальні (*притаманні місцевим органам влади та самоврядування*) та спеціальні (*характерні для правоохоронних органів у сфері публічного порядку та безпеки*). Їхня компетенція є дуалістичною і ширшою, ніж у місцевих державних адміністрацій, охоплюючи як питання мирного часу, так і завдання воєнного стану. Повноваження військових адміністрацій більш розширені ніж повноваження місцевих (*обласних/районних*) державних адміністрацій. Повноваження військових адміністрацій спрямовані, з одного боку, на врегулювання питань, які виникають в діяльності місцевої громади в мирний час, а з іншого - на вирішення завдань правового режиму воєнного стану, пов'язаних із забезпеченням публічного порядку та державної безпеки.

19. Військово-цивільні відносини - це система правовідносин у воєнний період, що охоплює політичні, фінансово-економічні, соціальні та інші аспекти у сфері безпеки й оборони. Вони виникають за наявності загроз населенню чи державі через зовнішні фактори, залучаючи військові формування до суспільного життя у визначених законом випадках.

20. Законодавство України не передбачає автоматичного припинення діяльності органів місцевого самоврядування через введення воєнного стану. Закон від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» визначає умови створення військових адміністрацій, але їхнє утворення не завжди означає припинення роботи місцевого самоврядування, яке є винятком.

21. В умовах воєнного стану організація системи публічного адміністрування, яка існує зараз в Україні, базується на двох центрах публічної влади - військових адміністраціях (*як різновиду місцевих державних адміністраціях*) та місцевому самоврядуванні, і діалектично поєднує в собі дві протилежності: прагнення до абсолютизації влади й необхідність пошуку механізмів співпраці у процесі вирішення нагальних проблем публічного адміністрування. Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» передбачає покладення на військові адміністрації повноваження інститутів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Із введенням правового режиму воєнного стану Верховна Рада України прийняла законодавчі акти, які передбачали посилення ролі військових адміністрацій, звісно, за рахунок обмеження демократичних процедур прийняття рішень, визначених саме за інститутами місцевого самоврядування.

22. Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» визначає інститути публічного адміністрування, діяльність яких не припиняється в умовах воєнного стану, але органи місцевого самоврядування до них не включено (*ч. 1 ст. 10*). Водночас змістовний аналіз положень зазначеного Закон свідчить про те, що він містить окремі положення, які не допускають знищення/припинення системи інститутів місцевого самоврядування, визначають гарантії її існування та визначають правові засади взаємодії військових адміністрацій та органи місцевого самоврядування як суб'єкти публічного адміністрування в умовах воєнного стану.

23. Конституції України не передбачені випадки, коли взагалі припиняються повноваження органів місцевого самоврядування, повноваження рад та виконавчих органів, всіх службових осіб місцевого самоврядування, які працюють на постійній основі. Відповідно, й перехідний етап у вигляді перехідних положень від функціонування органів місцевого

самоврядування до військових адміністрацій, а також питання правонаступництва не визначені чинним законодавством. Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VII «Про правовий режим воєнного стану» не враховує конституційних гарантій місцевого самоврядування, а тому на практиці відбувається порушення окремих конституційних принципів місцевого самоврядування.

24. В Україні передбачена модель «співіснування» військових адміністрацій з інститутами місцевого самоврядування. На часі необхідність комплексного підходу до вирішення питань взаємодії між державою та місцевим самоврядуванням. Органи місцевого самоврядування є одним із суб'єктів загальної компетенції з питань реалізації адміністративно-правового режиму воєнного стану. Вважаємо, що органи місцевого самоврядування повинні функціонувати в будь-якій умові, зокрема воєнного стану, забезпечуючи публічне адміністрування (*виконання обов'язків покладених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні»*), забезпечення громадського порядку та громадської безпеки. Це є додатковими гарантіями захисту життя, здоров'я, прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, конституційного ладу в державі.

25. Потрібне чітке розмежування повноважень: безпекові питання - за військовими адміністраціями, самоврядні – за місцевими радами чи їхніми виконавчими органами в межах закону. Суміщення посад керівників самоврядування та військових адміністрацій є неприпустимим.

26. Модель публічного адміністрування в Україні в умовах воєнного стану характеризується суперечностями, неузгодженістю та дуалізмом, що проявляється у широкій компетенції військових адміністрацій і дублюванні функцій самоврядування, спричиняючи латентне протистояння.

27. Розподіл владних функцій між військовими адміністраціями та органами місцевого самоврядування залишається недостатньо врегульованим у всіх сферах суспільного життя, включаючи безпеку та оборону.

28. Законопроект № 8056 від 19.09.2022 має ряд недоліків. По-перше, він є «застарівшим, архаїчним», таким, що не відповідає ні вимогам часу, ні Конституції України. По-друге, Законопроект № 8056 від 19.09.2022 зазнав критику як зі сторони науковців, громадськості, так і Головного науково-експертного управління парламенту. Фахівці наголошують, що ключовим недоліком цього Законопроекту є «змішування» завдань та функцій органів державної влади (*держави*) та органів місцевого самоврядування. По-третє, експерти відзначають, що Законопроект № 8056 від 19.09.2022 несе ризики розширення, поза межами Конституції України, повноважень Президента України, Верховної Рада України, наділення їх невластивими їм повноваженнями.

29. Система публічного адміністрування в умовах воєнного стану та механізм взаємовідносин військових адміністрацій і органів місцевого самоврядування вимагають реформування адміністративно-правового статусу військових адміністрацій шляхом: запровадження елементів позитивного зарубіжного досвіду діяльності таких органів; розроблення чіткої концепції взаємодії військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування; здійснення комплексної нормопроектної роботи, у межах якої будуть розроблені проекти нормативно-правових актів, спрямованих на адміністративно-правове врегулювання правового статусу військових адміністрацій та їх взаємодії з органами місцевого самоврядування; визначення місця військових адміністрацій в системі публічного адміністрування; розумінням подальшої моделі трансформації військових адміністрацій у цивільні адміністрації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996.*, № 30. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
2. Кодекс адміністративного судочинства від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Голос України від 23.08.2005.* № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
3. Закон України № 1207-VII від 15 квітня 2014 року «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» *Голос України від 26.04.2014.* № 83. спецвипуск. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18/print>.
4. Закон України № 183/98-ВР від 5 березня 1998 року «Про Раду національної безпеки і оборони України». *Урядовий кур'єр.* 1998. 4 квіт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text>.
5. Закон України № 141-VIII від 3 лютого 2015 року «Про військово-цивільні адміністрації». *Голос України від 27.02.2015.* № 36. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>.
6. Закон України № 1669-VII від 2 вересня 2014 року «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції». *Голос України від 14.10.2014.* № 197. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1669-18#Text>.
7. Закон України № 2259-IX від 12 травня 2022 року «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану». *Голос України від 19.05.2022.* № 107. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#n31>.
8. Закон України № 2469-VIII від 21 червня 2018 року «Про національну безпеку України». *Урядовий кур'єр.* 2018. 18 лип. № 132. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

9. Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні». *Голос України від 12.06.1997*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.

10. Закон України № 389-VIII від 12 травня 2015 року «Про правовий режим воєнного стану». *Голос України офіційне видання від 10.06.2015*. № 101. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

11. Закон України № 401-XIV від 15 січня 1999 року «Про столицю України – місто-герой Київ». *Голос України офіційне видання від 02.02.1999*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/401-14>.

12. Закон України № 5203-VI від 6 вересня 2012 року «Про адміністративні послуги». *Відомості Верховної Ради України від 09.08.2013*. № 32. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.

13. Указ Президента України № 123/2015 від 5 березня 2015 року «Про утворення військово-цивільних адміністрацій». *Офіційний вісник України від 17.03.2015*. № 19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/2015#Text>.

14. Указ Президента України № 63/2022 від 23 лютого 2022 року «Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України». *Голос України від 23.02.2022*. № 36. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/63/2022#Text>.

15. Указ Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022 року «Про введення воєнного стану в Україні». *Урядовий кур'єр від 11.03.2022*. № 54. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#n2>.

16. Указ Президента України № 665/2022 від 23 вересня 2022 року «Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Луганській області». *Урядовий кур'єр від 27.09.2022*. № 207. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/665/2022#Text>.

17. Указ Президента України № 68/2022 від 24 лютого 2022 року «Про утворення військових адміністрацій». *Урядовий кур'єр офіційне видання від 11.03.2022*. № 54. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/68/2022>.

18. Указ Президента України № 970/2006 від 15 листопада 2006 року «Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України». *Урядовий кур'єр* від 22.11.2006. № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/970/2006#Text>.

19. Постанова Кабінету Міністрів України № 252 від 11 березня 2022 р. Деякі питання формування та виконання місцевих бюджетів у період воєнного стану. *Урядовий кур'єр* від 11.03.2022. № 54. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-2022-п#Text>.

20. Постанова Кабінету Міністрів України № 314 від 18.03.2022 «Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану». *Урядовий кур'єр* від 19.03.2022. № 62. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314-2022-п#Text>.

21. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. 3-тє вид. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.

22. Андрійко О. Ф., Завальна Ж. В. Повноваження військових адміністрацій та органів виконавчої влади щодо договірного регулювання відносин під час воєнного стану. *Правова держава*. 2022. Вип. 33. С. 83–90. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe_2022_33_10.

23. Андрійко О.Ф. Механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в умовах воєнного стану. *Альманах права*. 2022. Вип. 13. С. 34-38. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ap_2022_13_7.

24. Андрійко О.Ф. Повноваження військових адміністрацій та органів виконавчої влади щодо договірного регулювання відносин під час воєнного стану. *Правова держава*. 2022. Вип. 33. С. 83-90. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe_2022_33_10.

25. Андрущенко Л. В. Нормативно-правове забезпечення господарської діяльності в умовах запровадження режиму воєнного стану. *Публічне право*. 2022. № 4. С. 54–59. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2022_4_6.

26. Антонов В. О. Національна безпека як конституційно-правова гарантія політичної системи України. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 75-79. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2014_4_18.

27. Арсентьева О.С. Військові адміністрації як механізм управління територіями в умовах збройної агресії (Луганська область). *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2022. № 2. С. 11-24. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/app_2022_2_3.

28. Басс В.О., Корж-Ікаєва Т.Г. Правовий режим воєнного стану та його адміністративно-правове забезпечення в умовах повномасштабного збройного конфлікту в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 5. С. 489–492.

29. Башинський І. А., Ключевський В. І., Лопушинський І. П. Механізми забезпечення продовольчої безпеки в умовах правового режиму воєнного стану та повоєнної відбудови України. *Суспільство та національні інтереси*. 2025. № 1. С. 315–325. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/scntint_2025_1_28.

30. Безкровний Ю. А. Адміністративно-правовий режим воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2024. Вип. 83(2). С. 139–142. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2024_83\(2\)_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2024_83(2)_21).

31. Берназюк Я.О. Правотворчість Президента України крізь призму особливостей деяких видів його актів. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 59. С. 71-78. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2013_59_14.

32. Бліхар М. М., Дєточка А. Ю. Роль нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного права під час дії правового режиму воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2025. Вип. 88(2). С. 273–279. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2025_88\(2\)__39](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2025_88(2)__39).

33. Бодак Н. В. Адміністративно-правові засади організації місцевої влади: сучасний стан та перспективи розвитку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н. В. Бодак. Ужгород : ДВНЗ «Ужгородський національний університет», 2017. - 230 с.

34. Бондарук Т.Г. Фіскальна політика в умовах воєнного стану як фактор економічного розвитку територій. *Ефективна економіка.* 2022. № 12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2022_12_4.

35. Борщевський В., Василиця О., Матвєєв Є. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. *Держава та регіони.* 2022. № 2. С. 30-35. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2022/zmist.pdf.

36. Братель С. Г., Пишна А. Г. Особливості обмеження прав людини на свободу пересування в умовах правового режиму воєнного стану. *Південноукраїнський правничий часопис.* 2022. № 1–2. С. 236–240. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pupch_2022_1-2_45.

37. Васильєва О.І. Функціонування публічної влади на територіальному рівні: проблеми і перспективи. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* № 3. 2009. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=53>.

38. Ващенко І. О. Правові прогалини та шляхи вдосконалення діяльності місцевих органів публічної влади в умовах воєнного стану. *Наука і техніка сьогодні.* 2023. № 4(18). С. 51–62.

39. Вертикаль влади в умовах воєнного стану. Які права у військової адміністрації? *Everlegal* : електронне видання. URL: <https://everlegal.ua/vertikal-vlady-v-umovakh-voennogo-stanu-yaki-prava-u-viyskovoyi-administratsiyi>.

40. Використання інструментів місцевої демократії під час дії воєнного стану. *Офіс Ради Європи в Україні*, 8 черв. 2023. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/use-of-local-democracy-tools-during-martiallaw>.

41. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану». *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/BILLINFO/Bills/Card/40503>.

42. Волик Я. М. Правовий статус працівників військових адміністрацій населених пунктів. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2024. Вип. 42. С. 88–92. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/puau_2024_42_18.

43. Вронська Т.В. Трансформація особливих правових режимів на українських землях У ХІХ - ХХ столітті. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова. Серія 18: Економіка і право*. 2016. Вип. 31. С. 12-23. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nchnpu_018_2016_31_4.

44. Говоров В. С. Органи місцевого самоврядування та військові адміністрації: актуальні проблеми функціонування в умовах воєнного стану. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2023. № 2(1). С. 76–83. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2023_2\(1\)_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2023_2(1)_9).

45. Гречківський Є. Вертикаль влади в умовах воєнного стану. Які права у військової адміністрації?. *Електронний ресурс EVERLEGAL*. URL: <https://everlegal.ua/vertikal-vlady-v-umovakh-voennogo-stanu-yaki-prava-u-viyskovoyi-administratsiyi>.

46. Дніпров О. С. Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / О. С. Дніпров. Львів, 2019. 498 с.

47. Добкін М. Щодо удосконалення нормативного визначення системи завдань місцевих державних адміністрацій. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2012. Вип. 90. С. 25-27. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2012_90_10.

48. Добкін М.М. Координація як функція місцевих державних адміністрацій. *Право і Безпека*. 2010. № 5. С. 225-228. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2010_5_54.

49. Добкін М.М. Поняття та види місцевих державних адміністрацій. *Право і Безпека*. 2011. № 3. С. 55-59. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2011_3_14.

50. Дулгер В.В. Військові адміністрації як тимчасові державні органи з елементами військової організації управління у складі сектору безпеки й оборони України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 4. Ч. 2. С. 33-37. URL: http://www.sulj.oduvs.od.ua/archive/2018/4/part_2/10.pdf.

51. Дутка Р.О. Проблеми конституційно-правового механізму формування місцевих державних адміністрацій в контексті децентралізації державного управління. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2015. Вип. 2(1). С. 73-76. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_jur_2015_2\(1\)_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvkhdu_jur_2015_2(1)_19).

52. Єфімов Г.В. Воєнна організація держави: проблеми становлення та розвитку, термінологічний аспект. *Збірник наукових праць Харківського університету Повітряних сил*. 2013. Вип. 2. С. 250-255. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ZKhUPS_2013_2_67.

53. Жукова Є. Мета та особливості забезпечення публічної безпеки і правопорядку як виду публічного адміністрування. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Військово-спеціальні науки.* 2022. Вип. 2. С. 84-86. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_vsn_2022_2_17.

54. Журавель Т.С. Військово-цивільна адміністрація: поняття та ознаки. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2021. Вип. 1. С. 67-72. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2021_1_10.

55. Загурська-Антонюк В. Ф. Національна безпека та система державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2020. № 5. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2020_5_13.

56. Залізнюк В. Хто важливіший: військова адміністрація чи місцева рада? *Юридична газета Online.* URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/hto-vazhlivishiy-viyskova-administraciya-chi-misceva-rada.html>.

57. Заставна О. П. Правове забезпечення організації роботи органів місцевого самоврядування в умовах правового режиму воєнного стану. *Актуальні проблеми держави і права.* 2023. Вип. 97. С. 83–89. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2023_97_13.

58. Захарченко А. М. Повноваження військових адміністрацій у сфері забезпечення громадської безпеки і порядку. *Правовий часопис Донбасу.* 2022. № 4(1). С. 78–84. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pppd_2022_4\(1\)_17](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pppd_2022_4(1)_17).

59. Зінкевич В. К. Проблеми правового статусу військових адміністрацій. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право.* 2023. Вип. 79(2). С. 64–68. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2023_79\(2\)_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2023_79(2)_11).

60. Зінкевич В. К. Шляхи вдосконалення взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. *Вісник Кримінологічної асоціації України.* 2024. № 1(31). С. 376–383. URL: <https://doi.org/10.32631/vca.2024.1.31>.

61. Зозуля О. І. Щодо повноважень обласних і районних військових адміністрацій. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави*. 2023. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/44fb1b06-8f37-4033-a121-8d05a27927fd/content>.

62. Ізбаш К. С. Національна безпека України в умовах воєнного стану: сучасний стан. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2024. № 1. С. 213-217. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pupch_2024_1_36.

63. Ільчишин В. В. Поняття та зміст правового регулювання військових адміністрацій в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 6. С. 489–493. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-6/123>.

64. Ільчишин В. В. Правовий статус військових адміністрацій в Україні. Актуальні питання юридичної науки. *Київський університет інтелектуальної власності та права*. 2024. С. 541–547. URL: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.2.76>.

65. Ільчишин В. В. Принципи правового регулювання організації та діяльності військових адміністрацій в Україні. *Право та державне управління*. 2024. С. 374–379. URL: <https://doi.org/10.32782/pdu.2024.1.52>.

66. Кальниш Ю.Г. Компетенція обласних державних адміністрацій як повноважних органів системи виконавчої влади на місцях в Україні. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]*. Сер.: Державне управління. 2010. Т. 130, Вип. 117. С. 6-10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2010_130_117_3.

67. Камінська Н. В. Сучасна парадигма конституційних цінностей та їх значення в умовах воєнного стану. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2022. № 2. С. 86-95. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fmpp_2022_2_11.

68. Канєва Т. Бюджетна політика держави в умовах воєнного стану. *Scientia Fructuosa*. 2022. № 4. С. 98-109. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vknteu_2022_4_9.

69. Капінус Р.Ю. Питання системи нормативно-правових та інших актів Президента України. *Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Серія: Право та державне управління*. 2013. № 1. С. 94-103. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VAPSV_pdu_2013_1_18.

70. Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації : монографія. Ужгород : Гражда, 2016. 220 с

71. Кобзар О. Ф., Романов М. Ю. Особливості реалізації правоохоронної функції держави в умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні. *Науковий вісник Київського інституту Національної гвардії України*. 2023. № 2. С. 79–86. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvking_2023_2_12.

72. Коваль А. Правові аспекти законодавчого врегулювання мобілізаційних заходів правового режиму воєнного стану як основи національного спротиву, оборони та захисту територіальної цілісності України. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2024. Вип. 78. С. 67–80. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vlnu_yu_2024_78_9.

73. Ковбас І. В., Павчук І. С. Новели адміністративно-процедурного законодавства України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 573–576. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-1/133>.

74. Ковбас І.В. Щодо завдань та функцій органів публічної адміністрації. *Права людини та публічне врядування* : збірник матеріалів всеукраїнського форуму/ науков. редактор Р.О. Гаврилюк, І.В. Ковбас., м. Чернівці. 2019. С. 204-207.

75. Колпаков В.К. Публічна адміністрація в парадигмі сучасного адміністративного права України. *Публічне адміністрування в умовах змін та перетворень: проблеми організації та правового забезпечення* : збірник наукових праць за матеріалами Міжнародної науково-практичної конференції 18-19 травня 2017 року, м. Харків. С. 39-40.

76. Комзюк А. Т., Комзюк М. А., Липій Є. А. Адміністративно-правовий режим воєнного стану, введеного в Україні у зв'язку з московською військовою агресією. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2022. Вип. 3. С. 100–106. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvppp_2022_3_20.

77. Корелова В. А., Рябченко Я. С., Солodka А. П. Вплив правового режиму воєнного стану на діяльність Кабінету Міністрів України та військових адміністрацій. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 161. С. 119–138. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2023_161_8.

78. Корж-Ікаєва Т. Г. Механізм адміністративно-правового регулювання особливих адміністративно-правових режимів в Україні. *Академічні візії*. 2023. № 23. URL: <https://academy-vision.org/index.php/av/article/view/806>.

79. Кузніченко С. О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану : монографія / С. О. Кузніченко ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2014. 230 с.

80. Кузніченко С. О. Надзвичайні адміністративно-правові режими : монографія / С. О. Кузніченко ; Крим. юрид. ін-т Одес. держ. ун-ту внутр. справ. Сімферополь : [б. в.], 2010. 272 с.

81. Кузніченко С. О., Голуб В. О. Воєнний стан: закордонний досвід та українська модель (досвід комплексного дослідження) : монографія / С. О. Кузніченко, В. О. Голуб ; за заг. ред. О. В. Гуляка ; Військ. акад. (м. Одеса). Одеса : Військова академія, 2017. 162 с.

82. Кузніченко С. О., Шевченко В. Й. Військово-цивільні адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил : монографія / С. О. Кузніченко, В. Й. Шевченко ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України, Одес. держ. ун-т внутр. справ. Одеса : Букаєв Вадим Вікторович, 2019. 168 с.

83. Кузніченко С. О., Шевченко В. Й. Військово-цивільні адміністрації в Україні: досвід комплексного дослідження : монографія / С. О. Кузніченко, В. Й. Шевченко ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. Одеса : Букаєв Вадим Вікторович, 2017. 182 с.

84. Кузьменко Д. О. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення військової операції в Україні: історичний аспект. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 3. С. 131–137. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvppp_2020_3_25.

85. Кузьменко Д. О. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення Операції об'єднаних сил : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д. О. Кузьменко. Київ, 2020. 185 с.

86. Кузьменко С. Г., Юрах В. М. Деякі особливості створення та функціонування військово-цивільних адміністрацій в умовах воєнного стану в Україні. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. № 4(2). С. 195–199. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pppd_2022_4\(2\)__38](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pppd_2022_4(2)__38).

87. Курас А. І. Національна безпека України: військово-політичні аспекти. *Гілея: науковий вісник*. 2014. Вип. 81. С. 309-312. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2014_81_77.

88. Курас А. І. Національна безпека України: військово-політичні парадигми. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2014. Вип. 2. С. 230-240. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzipiend_2014_2_17.

89. Кучук А.М. Адміністративні органи в умовах воєнного стану: управлінський та правовий аспекти. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2024. № 14. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2024-14-01-09>.

90. Лиманюк А.А. Загальна характеристика елементів адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави під час воєнного стану. *Нове українське право*. № 5 (2024). URL: <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/676>.

91. Лялюк О. Ю. Військові та військово-цивільні адміністрації в системі територіальної організації влади в Україні: компаративний аналіз. *Проблеми законності*. 2022. Вип. 157. С. 6–19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2022_157_3.

92. Майстро Д. М., Максакова Р. М. Правовий статус депутатів місцевих рад, повноваження яких передані військовим адміністраціям: проблеми тлумачення та правозастосування. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 2. С. 163–169. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/anporpr_2025_2_24.

93. Макаров Г. В. Взаємодія військових адміністрацій населених пунктів та органів місцевого самоврядування: проблеми та напрями вдосконалення. *Публічне адміністрування та національна безпека*. 2023. № 2. С. 46–54. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pubans_2023_2_8.

94. Макарчук В. В. Генеза поняття «національна безпека» в адміністративному праві. *Економіка. Фінанси. Право*. 2021. № 4(1). С. 5-8. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfipr_2021_4\(1\)_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfipr_2021_4(1)_3).

95. Малютін І.А. Теоретичні питання розвитку інституту місцевих державних адміністрацій в Україні. *Правове регулювання економіки*. 2012. № 11-12. С. 99-107. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pre_2012_11-12_12.

96. Марущак В. Функції державних адміністрацій у сфері економіки. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. Вип. 4. С. 64-70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2019_4_14.

97. Маслова Я.І. Військово-цивільні адміністрації як суб'єкт публічного адміністрування. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 3/2021. С. 213-216. http://lsej.org.ua/3_2021/56.pdf.

98. Мельник В. В. Особливості надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації в умовах дії правового режиму воєнного стану: організаційно-правовий аспект. *Приватне та публічне право*. 2024. № 1. С. 74–79. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/prpulaw_2024_1_14.

99. Мельник С. М. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні в умовах правового режиму воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. Вип. 6. С. 100-104. URL: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.6.15>.

100. Михайлов М.Б. Безпосередня демократія в умовах воєнного стану: шляхи реалізації права народу на владу. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. Вип. 2. С. 13-18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr_2022_2_4.

101. Місцеве самоврядування під час воєнного стану. *Асоціація міст України*. 2024. URL: <https://auc.org.ua/novyny/misceve-samovryaduvannya-pidchas-voennogo-stanu>.

102. Міхровська М.С. Публічна адміністрація, державне управління та електронне урядування: особливості взаємозв'язку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2022. Вип. 69. С. 299-303. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2022_69_52.

103. Мкртчян Р.С. Місцева державна адміністрація як сторона в адміністративних справах щодо оскарження нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади. *Право і Безпека*. 2009. № 1. С. 166-170. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2009_1_32.

104. Муза О.В. До питання про ефективність законодавчого регулювання діяльності військово-цивільних адміністрацій в Україні. *Альманах права*. 2019. Вип. 10. С. 66-69. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ap_2019_10_14.

105. Мунтян Л. Концепт «національна безпека» в категоріальному апараті публічного управління. *Публічне управління та регіональний розвиток*. 2025. № 27. С. 87-106. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/purr_2025_27_6.

106. Немирівська О.Я. До питання про реформування управління діяльністю місцевих державних адміністрацій в містах зі спеціальним статусом. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2013. Вип. 2. С. 299-306. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2013_2_37.

107. Немирівська О.Я. Організаційно-правові засади управління діяльністю місцевих державних адміністрацій в Україні на сучасному етапі. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління*. 2014. Вип. 1. С. 393-401. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2014_1_50.

108. Обрусна С. Ю., Іванова І. В., Панімаш Ю. В., Пасинчук К. М. Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру як суб'єктів публічного управління. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2023. Вип. 78(2). С. 90–95. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2023_78\(2\)_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2023_78(2)_16).

109. Павлов Н. С. Концепція «належного врядування»: сучасне розуміння та стан її реалізації в Україні. *Південний український правничий часопис*. 2022. Ч. 3. С. 3-11. URL: <https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.3.1>.

110. Павлович-Сенета Я., Дідик Н. Організаційно-правове забезпечення надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. Спеціальний випуск № 2*. 2022. С. 518-523. URL: <https://visnik.dduvs.in.ua/wp-content/uploads/2023/04/S2/s-2-2022-518-523.pdf>.

111. Павлович-Сенета Я.П. Адміністративно-правові передумови для економічного розвитку об'єднаних територіальних громад в умовах воєнного стану. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 222-226. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/anprop_2022_2_44.

112. Павчук І. С. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій. *Гуманітарні стандарти правових систем у сучасному світі: виклики, рішення, тенденції* : матеріали міжнародного науково-практичного конгресу / за заг. ред. Т. О. Коломоєць ; м. Запоріжжя, 16 травня 2024 р. ; у 2 ч. Запоріжжя : ЗНУ, 2024. Ч. 2. С. 162–165.

113. Павчук І. С. Адміністративно-правові аспекти діяльності військових адміністрацій. *Права людини та публічне врядування* : матеріали VI Міжнародного правничого форуму, м. Чернівці, 9 червня 2023 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 232–234.

114. Павчук І. С. Види військових адміністрацій та їх адміністративно-правовий статус. *Публічна влада: проблеми реалізації повноважень в умовах воєнного стану та відбудовного періоду* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 22 лютого 2024 р. / редкол.: Васильченко О., Діхтієвський П., Коломоєць Т. та ін. Київ : Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2024. С. 120–123.

115. Павчук І. С. Військові адміністрації та органи місцевого самоврядування в правових умовах воєнного стану. *Стандарти належного адміністрування: європейські підходи та впровадження в Україні* : збірник тез за матеріалами панельної дискусії VIII Харківського міжнародного юридичного форуму, м. Харків, 25 вересня 2024 р. Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 62–70.

116. Павчук І. С. Концептуальні засади адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 3. С. 157–165. DOI: <https://doi.org/10.32850/sulj.2023.3.26>.

117. Павчук І. С. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану. *Публічна служба: нова архітектура та стратегії для деокупованих територій* : збірник наукових праць за матеріалами всеукраїнського круглого столу, м. Харків, 23 червня 2023 р. Харків : Друкарня Мадрид, 2023. С. 217–224.

118. Павчук І. С. Обмеження прав людини та основоположних свобод в умовах воєнного стану. *Еволюція доктрини адміністративного права в Україні* : збірний тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу, присвяченого 30-річчю Національної академії правових наук України, м. Харків, 19 травня 2023 р. Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2023. С. 98–101.

119. Павчук І. С. Окремі аспекти адміністративно-правового статусу начальника обласної військової адміністрації. *Гарантії та забезпечення прав людини в Україні: становлення, розвиток та перспективи* : збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу, присвяченого Міжнародному дню прав людини, м. Харків, 4 грудня 2022 р. Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2022. С. 72–75.

120. Павчук І. С. Перспективи удосконалення нормативно-правового регулювання адміністративних повноважень військових адміністрацій в Україні. *Права людини та публічне врядування* : матеріали VIII Міжнародного правничого форуму, м. Чернівці, 30 травня 2025 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2025. С. 292–296.

121. Павчук І. С. Функції військових адміністрацій в Україні: адміністративно-правова характеристика. *Права людини та публічне врядування в сучасних умовах* : матеріали VII Міжнародного правничого форуму, м. Чернівці, 28 травня 2024 р. / уклад.: І. В. Ковбас, І. І. Бабін, О. І. Ющик та ін. Чернівці : Технодрук, 2024. С. 260–263.

122. Павчук І. С. Адміністративні повноваження військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування у період воєнного стану. *Академічні візії*. 2025. № 44. С. 1–11. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17148007>.

123. Панько Т. І. Особливості кодифікації законодавства України у сфері оборони під час дії правового режиму воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2025. Вип. 88(1). С. 84–89. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2025_88\(1\)_12](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2025_88(1)_12).

124. Пархоменко Н. М. Особливості правотворчої діяльності за умов воєнного стану. *Альманах права*. 2022. Вип. 13. С. 28-33. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ap_2022_13_6.

125. Пастух І.Д., Корж-Ікаєва Т.Г. Адміністративно-правовий режим воєнного стану: зміст та зарубіжний досвід правового регулювання. *Правова позиція*. 2023. № 2 (39). С. 98–102.

126. Пашинський В.Й. Адміністративно-правове забезпечення оборони України: теорія і практика: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2020. 511 с.

127. Підберезних І.Є. Адміністративно-правове забезпечення національної безпеки: порівняльно-правовий аналіз: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07; Університет митної справи та фінансів. Дніпро, 2022. 33 с.

128. Погиба П.П. Повноваження місцевих державних адміністрацій в галузі запобігання та ліквідації надзвичайних ситуаціях. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Право*. 2014. Вип. 1. С. 70-76. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2014_1_15.

129. Полтавець А. А. Військово-цивільна адміністрація як суб'єкт публічного управління : монографія / А. А. Полтавець ; Донец. юрид. ін-т МВС України. Київ : Дакор, 2019. 143 с.

130. Полтєв Є. О., Медвідь Л. П. Забезпечення прав і свобод військовослужбовців Збройних Сил України в умовах правового режиму воєнного стану. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2023. № 4. С. 38–45. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2023_4_7.

131. Портал української мови та літератури СЛОВНИК. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=повноваження>.

132. Потапенко С. А. Особливості вирішення питань адміністративно-територіального устрою військово-цивільними та військовими адміністраціями. *Економіка та право*. 2022. № 4. С. 10–19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecpr_2022_4_4.

133. Потапенко С.А. Особливості вирішення питань адміністративно-територіального устрою військово-цивільними та військовими адміністраціями. *Економіка та право*. 2022. № 4. С. 10-19. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecpr_2022_4_4.

134. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану». *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/BILLINFO/Bills/Card/40503>.

135. Проект Закону України № 8056 від 19.09.2022 про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://itd.rada.gov.ua/BILLINFO/Bills/Card/40503>.

136. Пушкарьова Н. Ф. Поняття та види спеціального адміністративно-правового статусу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2021. Вип. 68. С. 195-199. URL: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2021.68.33>.

137. Рой О. В. Військові адміністрації як суб'єкти владних повноважень. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 1. С. 441–446. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/anprop_2024_1_80.

138. Романченко В.Б. Соціально-економічна модель держави добробуту в умовах воєнного (надзвичайного) стану. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2022. № 6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2022_6_14.

139. Сахно В.О. Місце місцевих державних адміністрацій в системі органів державної виконавчої влади України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 27. С. 466-473. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/app_2013_27_63.

140. Свіріна К. С. Компетенція військово-цивільних адміністрацій: адміністративно-правові підходи. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 3(2). С. 107-110. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2019_3\(2\)_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2019_3(2)_25).

141. Свіріна К. С. Особливості адміністративно-правового забезпечення повноважень військово-цивільних адміністрацій. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2018. Вип. 36(1). С. 164-166. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2018_36\(1\)_43](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2018_36(1)_43).

142. Синявська О. Ю., Повалена М.В., Носевич Н.Р. Правовий режим воєнного стану: аналіз законодавства України. *Академічні візії*. 2023. Вип. 17. С. 22-40. URL: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.7755460>.

143. Славко А.С. Обмеження прав і свобод людини і громадянина за умов дії режиму воєнного стану: порівняльно-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 41(2). С. 74-78. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_41\(2\)_19](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2016_41(2)_19).

144. Сокурєнко В.В. Генеза дослідження становлення і розвитку Воєнної організації України. *Митна справа*. 2014. № Спец. вип.. С. 34-39. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ms_2014_Spets.

145. Стефанчишен Р. В. Правовий режим воєнного стану: поняття та ознаки. *Юридичний бюлетень*. 2024. Вип. 33. С. 28–33. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ub_2024_33_5.

146. Стороженко С. М. Координаційна діяльність місцевих державних адміністрацій у галузі забезпечення законності та правопорядку. *Право і Безпека*. 2009. № 2. С. 68-73. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2009_2_15.

147. Ступак Д. Б. Адміністративно-правове забезпечення правового режиму воєнного стану : дис. ... д-ра філос. : 081 Право. Київ, 2024. 230 с.

148. Тарахонич Т. І. Ціннісний аспект правового регулювання в період воєнного стану. *Альманах права*. 2022. Вип. 13. С. 326-331. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ap_2022_13_54.

149. Татаренко В. Б. Владні повноваження публічного адміністрування: його поняття та особливості. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]*. Сер.: *Державне управління*. 2011. Т. 165, Вип. 153. С. 16-20. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2011_165_153_5.

150. Тимошенко А.В., Котляренко О.П. Правовий режим воєнного стану: основні аспекти та його вплив на права і свободи громадян. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 10. С. 442–445.

151. Тищенко М. М., Богуцький В. В., Григоренко Є. І. Військова адміністрація : навч. посіб. / М. М. Тищенко, В. В. Богуцький, Є. І. Григоренко ; за заг. ред. М. М. Тищенка ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2-ге вид., перероб. та допов. Харків : Право, 2014. 361 с.

152. Токар А. М., Гаврік Р. О. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій як суб'єктів публічної адміністрації. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 6. С. 664–668. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/anpopr_2024_6_111.

153. Топольницький В. В. Повноваження глави держави щодо введення надзвичайного та воєнного стану: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 2. С. 193-199. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/anprop_2022_2_39.

154. Торохтій Ю. З. Форми і методи взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. *Право і Безпека*. 2004. Т. 3. № 1. С. 26-31. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2004_3_1_9.

155. Требін М. Армія і парламент: проблеми взаємодії та контролю. *Нова політика*. 1999. № 3. С. 46-53.

156. Тригубенко В.М. Місце та роль публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2(3). С. 208-212. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2018_2\(3\)_43](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2018_2(3)_43).

157. Ходак А. Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин в умовах воєнного стану в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. № 6. 2024. С. 280-282.

158. Худик А.М. Військова адміністрація як суб'єкт обмеження прав, свобод та інтересів особи. *Цілі сталого розвитку в аспекті зміцнення національного та міжнародного правопорядку* : тези доповідей Міжнародної науково-практичної конференції. Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна. 2023. С. 383-386.

159. Цицюра В. І. Особливості адміністративно-правового статусу військового командування та військових адміністрацій в умовах дії правового режиму воєнного стану. *Центральноукраїнський вісник права та публічного управління*. 2025. Вип. 1. С. 94–100. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/cujlpm_2025_1_14.

160. Чепель О. Військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації України: що в них спільного та відмінного в умовах воєнного стану? *Офіційний сайт юридичного факультету Чернівецького національного університету ім. Ю.Федьковича*. URL: <https://law.chnu.edu.ua/viiskovi-administratsii-ta-viiskovo-tsyvilni-administratsii/>.

161. Чорнолуцький В.П. Забезпечення політичних прав і свобод громадян: функція і повноваження місцевої державної адміністрації. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 37. С. 363-374. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2013_37_50.

162. Шаповал Р. В. Деякі питання адміністративно-правового регулювання повноважень органів місцевого самоврядування під час дії адміністративного режиму воєнного стану. *Міжнародний науковий журнал "Інтернаука"*. Серія: *Юридичні науки*. 2025. № 3. С. 69–79. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnjju_2025_3_10.

163. Шаповалов І. Особливості адміністративно-правового статусу військових адміністрацій. *Право та інновації*. 2025. № 1 (49). URL: <https://pti.org.ua/ndipzir/uk/article/view/1261>.

164. Шевченко В. Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. Й. Шевченко ; Одес. держ. ун-т внутр. справ. Одеса, 2019. [б. с.].

165. Шевченко В. Роль військово-цивільної адміністрації в забезпеченні виконання військовослужбовцями обов'язків у зоні АТО. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 2. С. 120-127. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2017_2_19.

166. Яковчук Я. В. Обласні військові адміністрації як тимчасові органи державної місцевої влади. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. Вип. 4. С. 109–116. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr_2022_4_19.

167. Янюк С. Територіальна оборона України: механізми реалізації. *Актуальні проблеми державного управління*. 2018. Вип. 2. С. 121-124. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2018_2_23.

168. Pavchuk I. S. The administrative and legal status of military administrations in Ukraine depending on the order of their creation. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2024. № 2. P. 91–98. DOI: <https://doi.org/10.61345/1339-7915.2024.2.16>.

ДОДАТОК

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА
ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Павчук І. С. Адміністративні повноваження військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування у період воєнного стану. *Академічні візії*. 2025. № 44. С. 1–11. DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17148007>.

2. Павчук І. С. Концептуальні засади адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 3. С. 157–165. DOI: <https://doi.org/10.32850/sulj.2023.3.26>.

3. Ковбас І. В., Павчук І. С. Новели адміністративно-процедурного законодавства України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 1. С. 573–576. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-1/133>.

4. Pavchuk I. S. The administrative and legal status of military administrations in Ukraine depending on the order of their creation. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2024. № 2. P. 91–98. DOI: <https://doi.org/10.61345/1339-7915.2024.2.16>.

5. Павчук І. С. Військові адміністрації та органи місцевого самоврядування в правових умовах воєнного стану. *Стандарти належного адміністрування: європейські підходи та впровадження в Україні* : збірник тез за матеріалами панельної дискусії VIII Харківського міжнародного юридичного форуму, м. Харків, 25 вересня 2024 р. Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 62–70.

6. Павчук І. С. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій. *Гуманітарні стандарти правових систем у сучасному світі: виклики, рішення, тенденції* : матеріали міжнародного науково-практичного конгресу / за заг. ред. Т. О. Коломєць ;

м. Запоріжжя, 16 травня 2024 р. ; у 2 ч. Запоріжжя : ЗНУ, 2024. Ч. 2. С. 162–165.

7. Павчук І. С. Адміністративно-правові аспекти діяльності військових адміністрацій. *Права людини та публічне врядування* : матеріали VI Міжнародного правничого форуму, м. Чернівці, 9 червня 2023 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 232–234.

8. Павчук І. С. Види військових адміністрацій та їх адміністративно-правовий статус. *Публічна влада: проблеми реалізації повноважень в умовах воєнного стану та відбудовного періоду* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 22 лютого 2024 р. / редкол.: Васильченко О., Діхтієвський П., Коломоєць Т. та ін. Київ : Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2024. С. 120–123.

9. Павчук І. С. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану. *Публічна служба: нова архітектура та стратегії для деокупованих територій* : збірник наукових праць за матеріалами всеукраїнського круглого столу, м. Харків, 23 червня 2023 р. Харків : Друкарня Мадрид, 2023. С. 217–224.

10. Павчук І. С. Обмеження прав людини та основоположних свобод в умовах воєнного стану. *Еволюція доктрини адміністративного права в Україні* : збірний тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу, присвяченого 30-річчю Національної академії правових наук України, м. Харків, 19 травня 2023 р. Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2023. С. 98–101.

11. Павчук І. С. Окремі аспекти адміністративно-правового статусу начальника обласної військової адміністрації. *Гарантії та забезпечення прав людини в Україні: становлення, розвиток та перспективи* : збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу, присвяченого Міжнародному дню прав людини, м. Харків, 4 грудня 2022 р. Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2022. С. 72–75.

12. Павчук І. С. Перспективи удосконалення нормативно-правового регулювання адміністративних повноважень військових адміністрацій в Україні. *Права людини та публічне врядування* : матеріали VIII Міжнародного правничого форуму, м. Чернівці, 30 травня 2025 р. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2025. С. 292–296.

13. Павчук І. С. Функції військових адміністрацій в Україні: адміністративно-правова характеристика. *Права людини та публічне врядування в сучасних умовах* : матеріали VII Міжнародного правничого форуму, м. Чернівці, 28 травня 2024 р. / уклад.: І. В. Ковбас, І. І. Бабін, О. І. Ющик та ін. Чернівці : Технодрук, 2024. С. 260–263.