

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кузьменко Дмитро Олександрович

УДК 351.82 : 330.562.39

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ
В ЗОНІ ПРОВЕДЕННЯ ОПЕРАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ СИЛ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Дніпро – 2020

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Науково-дослідному інституті публічного права.

Науковий керівник –

доктор юридичних наук, професор

Лошицький Михайло Васильович,

Науково-дослідний інститут публічного права,
директор.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент

Дрозд Олексій Юрійович,

Національна академія внутрішніх справ,

начальник відділу докторантури та ад'юнктури;

кандидат юридичних наук

Шевченко Сергій Іванович,

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ,

заступник директора навчально-наукового інституту

заочного навчання та підвищення кваліфікації.

Захист відбудеться 25 вересня 2020 року об 11-00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 08.727.02 Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ за адресою: 49000, м. Дніпро, просп. Гагаріна, 26.

З дисертацією можна ознайомитись у загальній бібліотеці Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ (м. Дніпро, просп. Гагаріна, 26).

Автореферат розіслано 21 серпня 2020 року.

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**



В.С. Березняк

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. До 2014 р. в Україні проблематика адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил не була актуальною та не звертала до себе особливої наукової уваги. Нажаль, ситуація кардинально змінилась із початком збройної агресії Російської Федерації у Криму та на Донбасі. Україна зіштовхнулась із необхідністю створювати військово-цивільні адміністрації на територіях, прилеглих до театру бойових дій, задля підвищення обороноздатності, можливостей швидко організувати надання для місцевого населення адміністративних послуг тощо. У таких умовах важко переоцінити актуальність дослідження вказаної вище проблематики, оскільки створення дієвого й ефективного інституту адміністративно-правового регулювання органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил неможливо без врахування деяких компонентів, а саме розгалуженої нормативно-правової бази, яка забезпечувала б стабільне адміністративно-правове регулювання діяльності таких адміністрацій, науковий аналіз відповідного законодавства та підзаконних актів задля винайдення шляхів її покращення, висвітлення й аналіз шляхів впровадження іноземного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності адміністрацій військово-цивільного характеру, а також загалом існуючих принципів і підходів до управління територіями, прилеглими до зони конфлікту.

Актуальність дослідження полягає також не лише в тому, що в Україні майже відсутні подібні дослідження, спрямовані на покращення адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил, також ситуація є достатньо нестабільною та швидкоплинною, що передбачає необхідність наукового аналізу та продукування нових підходів до вирішення ситуації. Разом із тим нормативна база в короткі хронологічні межі може зазнавати принципівих, кардинальних змін, що призводить до об'єктивної необхідності проведення нових досліджень.

Основою дисертаційного дослідження став наявний науковий доробок із проблематики адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил, історії функціонування адміністрацій військово-цивільного характеру на теренах України, історії та досвіду використання різних типів таких адміністрацій іноземними державами вітчизняних і зарубіжних дослідників, фахівців, практиків у відповідній сфері суспільних відносин, серед яких необхідно виділити внесок: В. Авер'янова, А. Алехіна, О. Амосова, О. Анпілогова, Ж. Баженової, Г. Бублик, В. Воробйова, Н. Гавкалової, Ю. Глущенко, С. Давтяна, Г. Жекало, В. Заруби, У. Ільницької, Ю. Калагіна, Ю. Кіцула, С. Кузніченка, А. Манжули, Д. Мулявки, М. Нагірного, Б. Нойбергера, А. Окисюка, П. Погиби, А. Полутова, О. Правоторової, Р. Раїмова, І. Рущенко, А. Сидоренка, О. Сікорського, М. Сіцінської, О. Скакун, В. Смолія, А. Сухорукової, І. Терлюка, Е. Тітко, М. Требіна, В. Філіпчука,

В. Шандри, В. Шевченко, Є. Ярошенка й інших.

Автори здебільшого торкаються або загальних теоретичних питань адміністративно-правового регулювання діяльності «звичайних» адміністрацій, себто цивільного характеру, деякі дослідники вивчають відповідне законодавство й ефективність діяльності адміністрацій в умовах запровадження надзвичайного або воєнного стану. Окремі праці присвячені проблематиці історії діяльності військових та військово-цивільних адміністрацій на території України протягом століть, інші в історичному контексті щодо діяльності в окремих регіонах світу. Однак науковий доробок потребує глибинного та комплексного дослідження саме питань адміністративно-правового регулювання діяльності адміністрацій військово-цивільного характеру, а саме функціонування військово-цивільних адміністрацій в умовах проведення операції об'єднаних сил.

Серед монографічних і дисертаційних досліджень протягом останніх років, які присвячені військово-цивільним адміністраціям, необхідно виділити науковий доробок Є. Кузніченка та В. Шевченко із монографією «Військово-цивільні адміністрації в Україні: досвід комплексного дослідження» (Одеса, 2017 р.), а також дисертацію В. Шевченко «Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій» (Одеса, 2019 р.). У своїй дисертації В. Шевченко здійснила історико-правовий аналіз становлення та розвитку інституту військово-цивільних адміністрацій, розкрила законодавче регулювання статусу таких адміністрацій, охарактеризувала поняття та особливості статусу подібних адміністрацій, їх завдання та функції як суб'єкта державного управління, визначила методи їх діяльності як суб'єкта державного управління, компетенцію та повноваження військово-цивільних адміністрацій, у роботі знайшов місце й аналіз зарубіжного досвіду діяльності таких адміністрацій. Проте вважаємо, що одного дисертаційного дослідження для такої важливої сфери, як інститут військово-цивільних адміністрацій, для всебічного та комплексного розкриття змісту даного інституту, ефективних інструментів адміністративно-правового регулювання діяльності адміністрацій військово-цивільного характеру абсолютно недостатньо.

Таким чином, науковий доробок потребує подальшого системного та комплексного дослідження, яке стосувалося б суто проблематики адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил. Зазначені обставини зумовлюють актуальність і вибір теми дисертації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дослідження обрана відповідно до основних напрямів адміністративно-правової реформи в Україні. Дослідження відповідає положенням Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 471; Закону України від 11 листопада 2001 р. № 2623-III «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки»; Переліку пріоритетних напрямів розвитку науки та техніки на період до 2020 року, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від

07 вересня 2011 р. № 942; Стратегії розвитку Національної академії правових наук України на 2016-2020 роки, розробленої відповідно до програмних нормативно-правових актів, зокрема Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5; Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 04 червня 2015 р. № 509-VIII.

Мета і задачі дослідження. *Мета* дослідження полягає в тому, щоб на основі проаналізованих чинних нормативно-правових актів, практики їх застосування у сфері проблематики адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил, наукового доробку із відповідної проблематики, а також історії використання військово-цивільних адміністрацій у світі та на території України висвітлити основний зміст і характеристики таких адміністрацій, недоліки, нормативні прогалини або нормативні суперечності та шляхи їх подолання у зазначеній сфері.

Задля досягнення мети перед дослідженням були поставлені наступні *задачі*:

- висвітлити генезу адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил;
- визначити методологію дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил;
- розкрити особливості механізму адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил;
- встановити специфіку завдань і функцій органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил;
- проаналізувати особливості організації діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил;
- висвітлити позитивний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру в деяких розвинених країнах;
- розглянути основні етапи функціонування військово-цивільних адміністрацій на території України в різні періоди її становлення;
- проаналізувати національне законодавство та практику використання міжнародних військово-цивільних адміністрацій у деяких державах на пострадянському просторі.

Об'єктом дослідження є публічно-управлінські відносини, що виникають у процесі діяльності адміністрацій військово-цивільного характеру на території проведення операції об'єднаних сил.

Предметом дослідження є адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження складають

принципи об'єктивності, науковості й ін. Серед методів і прийомів наукового пізнання даного дисертаційного дослідження використовується цілий комплекс як вузькоспеціальних методів, так і загальнонаукових. Задля досягнення поставленої мети та задач, а також обґрунтування сформульованих висновків застосовувався системний підхід і різні наукові методи, зокрема: *діалектичний метод* використано під час дослідження теоретичних основ, а також нормотворчих положень у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації (підрозділи 1.1-1.3, 2.1,2.2); *систематизації* – задля визначення завдань і функцій органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил (підрозділ 1.2), встановлення організаційних засад діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил (підрозділ 2.2), дослідження міжнародного досвіду використання органів публічної адміністрації (підрозділи 2.3, 3.2), *історико-правовий* – під час визначення генези адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил (підрозділ 1.1), під час аналізу історичного досвіду використання на теренах України адміністрацій військово-цивільного характеру, а також використання подібних адміністрацій іноземними державами закордоном (підрозділи 2.3,3.1, 3.2); *структурно-функціональний* – для дослідження завдань, функцій, а також організаційних засад правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил (підрозділи 2.1, 2.2); *порівняльно-правовий* – для порівняння зарубіжного та вітчизняного досвіду використання військово-цивільних адміністрацій та відповідної законодавчої бази (підрозділи 2.3, 3.1, 3.2); *аналітичний* – для визначення механізмів адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил (підрозділ 1.3); *аналізу, синтезу, індукції, дедукції* тощо – для дослідження нормативно-правових актів, матеріалів аналітичного характеру, концепцій і теорій, які стосуються проблематики нашого дослідження (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1-2.4, 3.1, 3.2).

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження становлять фундаментальні дослідження провідних науковців з теорії права та держави, історії держави та права України, історії держави та права зарубіжних країн, адміністративного, конституційного права, державного управління й інших галузевих правових наук, зокрема і зарубіжних дослідників.

Нормативну основу дисертації становлять Конституція України, закони України, акти підзаконного характеру Президента України та Кабінету Міністрів України, а також місцеві акти військово-цивільних адміністрацій у Луганській та Донецькій областях, норми яких регулюють відносини у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності адміністрацій військово-цивільного характеру.

Емпіричну основу дисертаційного дослідження складають узагальнення практики діяльності адміністрацій військово-цивільного характеру в Луганській та Донецькій областях за 2015–2019 роки, довідкові та

інформаційні видання військово-цивільних адміністрацій, рішення РНБО з приводу організації та функціонування таких адміністрацій, рішення адміністративних судів щодо діяльності військово-цивільних адміністрацій, аналітичні довідки, звіти тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційне дослідження є першою працею, яка системно та комплексно висвітлює питання адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил. У результаті проведеного дослідження обґрунтовано низку пропозицій і положень, що містять елементи наукової новизни, мають теоретичне та практичне застосування, зокрема:

уперше:

- сформульовано поняття «механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил», під яким запропоновано розуміти сукупність взаємопов'язаних методів управління, які реалізуються відповідними органами державної влади (наприклад, військово-цивільні адміністрації), та за допомогою яких здійснюється практичний вплив держави на суспільне життя в зоні проведення операції об'єднаних сил, це специфічне поєднання відповідних елементів, які слугують інструментом організації управлінських явищ і процесів на певній території за специфічних умов;

- висвітлено й уведено до українського наукового доробку іноземний досвід принципів організації, підходів до визначення обсягу повноважень військово-цивільних адміністрацій, а саме використання під час нормалізації життя в зонах бойових дій військово-цивільних адміністрацій міжнародних місій (Хорватія), підпорядкування адміністративної влади в регіоні військовому командуванню (Ізраїль), надання місцевому населенню права створювати власні органи управління із вирішення цивільних справ під контролем військово-цивільної адміністрації США, яка займалась сектором безпеки та мала право скасовувати будь-які рішення цивільної місцевої влади, співіснування в зоні бойових дій із місцевими органами державної влади та місцевого самоврядування спеціально-запроваджених військових комендатур, які займались координацією діяльності військових і цивільної влади у секторі безпеки й охорони правопорядку (Російська Федерація);

- після аналізу функцій, завдань, повноважень та організаційних аспектів діяльності військово-цивільних адміністрацій в Луганській і Донецькій областях наголошено, що такі органи публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил є максимально дієвими й ефективними для швидкої нормалізації життя на відповідних територіях саме через поєднання повноважень з питань безпеки, сфер відання місцевих державних адміністрацій та (або) органів місцевого самоврядування;

- наголошено на необхідності вдосконалення механізму припинення діяльності рад у зв'язку із утворенням військово-цивільних адміністрацій, а саме на необхідності розробки та прийняття підзаконних актів, норми яких

упорядковували би процедуру ліквідації органів місцевого самоврядування та передачі на баланс військово-цивільних адміністрацій відповідного майна, процедури звільнення осіб з органів місцевого самоврядування та їх переходу на роботу до військово-цивільної адміністрації;

- проаналізовано організаційні засади діяльності місцевих військово-цивільних адміністрацій на основі Положення про роботу Військово-цивільної адміністрації міста Волноваха Волноваського району Донецької області, Положення про роботу військово-цивільної адміністрації міста Торецьк Донецької області та визначено, що, базуючись на засадах, які визначені законодавством і підзаконними актами, такі положення затверджує керівник військово-цивільної адміністрації, а повноваження міських військово-цивільних адміністрацій можуть розповсюджуватись ще й на прилеглі до міста села та селища;

удосконалено:

- поняття «механізм правового регулювання», «адміністративно-правові відносини», «місцеві органи виконавчої влади», «місцеве самоврядування»;

- дефініцію «функція органів публічної адміністрації» й існуючий перелік функцій органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил, що дало можливість визначити практичну та максимально дієву їх сторону для України;

- науковий доробок щодо інституцій на теренах України в історичній ретроспективі, які мали ознаки військово-цивільної адміністрацій, а саме наголошено, що полково-сотенний адміністративний устрій з поєднанням у даних адміністраціях військового та цивільного елементу надавав змогу полковникам і сотникам, які одночасно й очолювали військові одиниці, й представляли цивільну та правоохоронну владу, швидко організовувати ефективну мобілізаційну роботу та підвищувати обороноздатність держави таким чином. Зазначено, що Генерал-губернаторства як військово-цивільна адміністрація за часів Російської імперії поєднувала військову, цивільну, судову та правоохоронну сфери влади, що дозволяло здійснювати ефективні заходи із інтеграції регіону до складу імперії;

дістало подальшого розвитку:

- методологічні підходи щодо адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил, що дало можливість визначити основу методології дослідження, яку становлять наукові позиції єдності формально-логічного та змістовно-діалектичного методологічних підходів;

- теоретичні основи щодо завдань і функцій органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил, що такі адміністрації поєднують значні повноваження у сферах місцевого самоврядування, виконавчої влади та безпеки.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять інтерес як науковий, так і практичний, тож можуть бути використані у:

- науково-дослідній сфері, оскільки отримані в дисертаційному дослідженні результати здатні стати фундаментом для подальшої розробки відповідної проблематики (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права від 15.01.2020);

- сфері правотворчості, тому що пропозиції, які містяться в дослідженні, можуть бути використані під час вдосконалення чинного адміністративного законодавства, підзаконних актів, норми яких регулюють відносини щодо адміністративно-правового регулювання діяльності адміністрацій військово-цивільного характеру (довідка Науково-дослідного інституту публічного права від 15.01.2020);

- практичній діяльності – використання одержаних результатів дозволить покращити адміністративно-правове регулювання діяльності адміністрацій військово-цивільного характеру;

- навчальному процесі, а саме для навчальних дисциплін «Конституційне право України», «Адміністративне право України» та ін. (акт впровадження Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 14.02.2019).

Апробація результатів дисертації. Результати дослідження, його основні рекомендації та висновки оприлюднені на науково-практичних конференціях: «Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи» (м. Київ, 2018 р.), «Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє» (м. Харків, 2019 р.), «Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин» (м. Дніпро, 2020).

Публікації. Підсумкові результати, сформульовані у дослідженні, викладено у шести наукових працях, чотири з яких опубліковані у наукових фахових виданнях України, дві – у зарубіжному науковому виданні, а також трьох тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з основної частини (вступу, трьох розділів, висновків), списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 185 сторінок, у т.ч. основного тексту – 160 сторінок. Список використаних джерел налічує 179 найменувань і займає 19 сторінок, додатки викладено на 6 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** аргументується вибір теми, виділяються мета, задачі, об'єкт, предмет і методи дослідження, наукова новизна отриманих результатів, їх теоретична та практична значущість, апробація результатів дисертаційної роботи, формулюються наукові положення, які виносяться на захист.

Розділ 1 «Понятійно-нормативна сутність адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил» складається з трьох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Генезис адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції*

об'єднаних сил» розглянуто історію створення, розвитку та становлення органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил в Україні. Доведено, що це абсолютно новий і надзвичайно складний період в історії існування незалежної країни.

Було визначено, що військово-цивільні адміністрації – це специфічний і нетиповий для «звичайної» системи адміністрацій в Україні орган державної влади, наділений повноваженнями із управління адміністративно-територіальною одиницею (область, район, місто, село, селище), яка знаходиться в зоні операції об'єднаних сил, насамперед покликаний координувати військову та цивільну елементи адміністрації у вирішенні соціально-економічних проблем території, цілковито сприяти діяльності Збройних сил України й інших силових структур із відсічі збройній агресії Російської Федерації.

Також встановлено, що військово-цивільні адміністрації мають особливий порядок формування свого штату внаслідок покладених специфічних завдань. З'ясовано, що військово-цивільна адміністрація, на відміну від обласних і райдержадміністрацій, має тимчасовий характер і передбачає ліквідацію після припинення основних факторів, які спричинили її утворення.

Розкрито питання підпорядкування та координування діяльності військово-цивільних адміністрацій. Було проаналізовано законодавство, що врегульовує питання функціонування та діяльності військово-цивільних адміністрацій і з'ясовано що воно потребує подальшого вдосконалення.

У підрозділі 1.2 *«Методологія дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил»* проаналізовано методи пізнання, за допомогою яких визначено сутність, зміст адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил, розкрито його специфіку та правову природу.

Визначено, що під методами дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічного адміністрування в зоні проведення операції об'єднаних сил слід розуміти способи пізнання суспільних відносин у сфері публічного адміністрування під час проведення військових операцій, а також попередження та відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які здійснюються публічною адміністрацією на основі норм адміністративного права на території та під час проведення антитерористичної операції або операції об'єднаних сил.

Окрім цього вдалося здійснити методологічний аналіз адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічного адміністрування в зоні проведення операції об'єднаних сил, у результаті чого було сформовано чітке уявлення про конкретне спрямування зазначеної діяльності.

У підрозділі 1.3 *«Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил»* проаналізовано та розкрито особливості механізму

адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил, визначено та досліджено існуючі наукові підходи до розуміння публічного адміністрування, адміністративно-правового регулювання та механізму адміністративно-правового регулювання.

З'ясовано, що саме адміністративно-правові норми є основою механізму діяльності органів публічної адміністрації, оскільки саме з юридичних норм і їх змісту розпочинається правовий вплив на соціальні відносини. Також, доведено, що виключно правові норми, регулюючи всі відносини, що виникають під час організаційно-управлінського впливу, визначають правове середовище діяльності органів виконавчої влади.

Також було доведено, що механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил є узагальнюючою системою, яка у своєму складі має весь спектр організаційно-управлінської та правоохоронної, підзаконної та владно-публічної діяльності, як внутрішньої, так і зовнішньої спрямованості. Це комплексний або навіть основоположний механізм в усій системі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в Україні.

У ході дослідження було встановлено відсутність чіткої та достатньої правової бази, яка б давала можливість ефективно організувати функціонування органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил.

Доведено, що основними елементами механізму діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил є: норми права, які урегульовують діяльність органів публічної адміністрації; правові відносини, що визначають зміст діяльності органів публічної адміністрації; нормативно-правові акти, які реалізують права й обов'язки суб'єктів у сфері діяльності органів публічної адміністрації; система управління органів публічної адміністрації тощо.

Розділ 2 «Форми адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру в зоні проведення операції об'єднаних сил» складається з трьох підрозділів, де досліджено особливості завдань і функцій органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру в зоні проведення операції об'єднаних сил, вивчено організацію діяльності органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру в зоні проведення операції об'єднаних сил, проаналізовано існуючі форми правового регулювання в зоні проведення операції об'єднаних сил, а також зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру.

Доведено, що існуючі функції органів публічної адміністрації не є вичерпними, їх кількість чітко не визначена та не обмежена, при цьому вони не узгоджені та не систематизовані.

Досліджено специфіку завдань і функцій органів публічної адміністрації

цивільно-військового характеру, яка полягає у незвичному для світової практики здійснення цивільно-військового співробітництва поєднанні традиційних і нетрадиційних силових дій. При цьому вони мають дуалістичний характер і правоохоронну спрямованість, здатність змінюватися в залежності від ситуації на кризовій території. Також вони містять у собі елементи військового управління та реалізуються в умовах проведення операції об'єднаних сил.

У підрозділі 2.1 «Специфіка завдань та функцій органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру в зоні проведення операції об'єднаних сил» досліджено та доведено, що публічне адміністрування в Україні є найбільш ефективним способом державного впливу на суспільне життя. Хоч і існує твердження, що держава не має права втручатися в життя свого населення, проте це діє до моменту, коли та чи інша діяльність людини або групи людей не загрожує державі в цілому, її незалежності, суверенності та територіальній цілісності. При цьому держава є безпосереднім суб'єктом публічного адміністрування. Свої повноваження держава реалізує через відповідні державні органи та посадових осіб, а також через різного роду недержавні утворення та представницькі органи.

Встановлено специфіку органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил, яка полягає у тому, що вони наділені повноваженнями, що мають дуалістичний характер, а їх завдання та функції мають переважно правоохоронний характер. При цьому функції органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру не мають чіткої систематизації, змінюються в залежності від ситуації на кризовій території та містять у собі елементи військового управління, а також реалізуються в умовах проведення операції об'єднаних сил. Зазначені особливості не притаманні жодній складовій у структурі органів публічного адміністрування в Україні, саме тому і є специфічним набором, який використовується військово-цивільними адміністраціями для реалізації державної влади на території проведення операції об'єднаних сил.

У підрозділі 2.2 «Організація діяльності органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру в зоні проведення операції об'єднаних сил» визначено особливості організації та здійснення діяльності органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру в зоні проведення операції об'єднаних сил.

З'ясовано, що існуюча нормативно-правова база в цілому забезпечує організацію діяльності військово-цивільних адміністрацій на території Донецької та Луганської областей. Внаслідок широкого спектру повноважень військово-цивільних адміністрацій вони водночас підпорядковуються трьом основним центральним державним органам влади, себто Президентові, Кабінету Міністрів України та Верховній Раді України. Під час організації діяльності військово-цивільних адміністрацій могли виникати проблеми із невизначеністю посадових осіб різноманітних відділів, секторів тощо, що підпорядковувались місцевим державним адміністраціям тощо. Слід

зауважити, що надання військово-цивільній адміністрації повноважень з питань безпеки, сфер відання місцевих державних адміністрацій або органів місцевого самоврядування має змогу швидко забезпечити ефективне функціонування адміністрації. Значний вплив на діяльність військово-цивільних адміністрацій мають керівник Антитерористичного центру або Командувач об'єднаних сил. Однак слід зауважити, що вони здійснюють керівництво в питаннях безпеки, громадського контролю, та водночас керівник військово-цивільної адміністрації має значні повноваження для формування місцевого апарату кадрів задля організації діяльності адміністрації із надання адміністративних послуг населенню та забезпечення життєдіяльності міста, села чи селища.

У підрозділі 2.3 *«Досвід адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру в деяких розвинених країнах»* визначено, що в сучасних українських реаліях виникла гостра потреба досліджувати, аналізувати та систематизувати вже наявний досвід запровадження та функціонування військово-цивільних або військових адміністрацій, відповідної нормативно-правової бази, на основі якої вони діють, тих держав, які зіштовхнулись з подібними або схожими проблемами, як і Україна. З'ясовано, що зовнішні або внутрішньополітичні, релігійні, військові, конституційно-правові чи інші фактори, які впливали на відповідну побудову системи військових або військово-цивільних адміністрацій, є в кожній країні унікальними та не можуть бути механічно перенесені на реалії іншої держави. При цьому деякі аспекти застосування подібних адміністрацій пізніх розвинених країн можуть бути враховані та використані, але тільки за умови усвідомлення та урахування особливостей українських реалій.

Проаналізовано та встановлено, що такий досвід у питаннях підходів щодо моделей адміністративного управління територіями, на яких відбуваються або відбувались бойові дії, або на прилеглих до театру бойових дій територіях, або на таких територіях, які підлягають реінтеграції до складу держави, надзвичайно важливий для організації та здійснення військової операції на території України, при цьому мова йде виключно про використання позитивного досвіду.

Розділ 3 «Історична практика виникнення та діяльності органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру» складається з двох підрозділів, у яких висвітлено узагальнений історичний досвід як України, такі зарубіжних країн, особливості застосування та діяльності військово-цивільних адміністрацій. Дослідження подібного історичного досвіду необхідне в сучасних українських реаліях, оскільки це дозволить виявити сильні та слабкі сторони моделей управління територіями через військово-цивільні адміністрації. Систематизована та проаналізована інформація може слугувати суттєвим базисом для побудови стратегії щодо механізмів і моделей військово-цивільного управління територіями в наш час.

Підрозділ 3.1 «Функціонування військово-цивільних адміністрацій на

території України в різні періоди її становлення» розкриває основні історичні етапи їх функціонування території нашої держави, проблеми та особливості.

Доведено, що на території України протягом багатьох століть виникали різні форми військово-цивільних адміністрацій. Такі адміністрації впроваджувались як українською державною владою, так і іноземними державами (Російська імперія, наприклад). Адміністрації за часів козацької гетьманської держави були побудовані таким чином, щоб ефективно та швидко мобілізувати значні військові ресурси у ввірених територіях. Полки та сотні відповідали устрою війська. В часи, коли з усіх сторін існувала військова загроза, така система була дуже ефективною та на часі. У Російській імперії генерал-губернаторства виконували ряд важливих для царату завдань із військового контролю, розбудови та впровадження нової цивільної адміністрації й адміністративного устрою на нових приєднаних територіях. Окрім того, завдяки поєднанню військових і цивільних повноважень генерал-губернатори проводили активну політику уніфікації та «гармонізації» (якщо можна так сказати) місцевих регіональних особливостей у різних сферах життя суспільства до загальноімперських стандартів. За часів Української Держави П. Скоропадський вибудовував модель ефективної влади на місцях в умовах обмежених хронологічних рамок і бюджету, а також кризових внутрішньо- і зовнішньополітичних явищ.

У підрозділі 3.2 *«Національне законодавство та практика використання міжнародних військово-цивільних адміністрацій в деяких державах на пострадянському просторі»* проведено порівняльно-правове дослідження з метою визначення позитивного досвіду щодо використання військово-цивільних адміністрацій з урахуванням специфіки кожної колись союзної держави. Обґрунтовано, що ці знання необхідні для подальшого удосконалення вітчизняного законодавства, яке регулює діяльність військово-цивільних адміністрацій в Україні.

Установлено, що унікальним є досвід запровадження міжнародної адміністрації задля реінтеграції регіону та зменшення загального рівня напруги у Хорватії.

Доведено, що міжнародні тимчасові адміністрації – це легітимна владна управлінська структура на територіях, на яких з певних причин не розповсюджується суверенна влада відповідного національного уряду та адміністрації. Здебільшого тимчасові адміністрації формуються шляхом компромісу з боку ворогуючих сторін, а суб'єктом створення адміністрації постає Рада Безпеки ООН як нейтральна сторона.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та запропоновано нове розв'язання наукового завдання щодо адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операцій об'єднаних сил. Основні результати дисертаційного дослідження викладено у висновках, які зводяться до таких положень і пропозицій:

1. У результаті висвітлення генези адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил, історичних аспектів становлення подібного інституту встановлено, що одним із важливих факторів втрати власної державності на початку минулого століття стала невизначеність ефективного механізму державної виконавчої влади на місцях. Однак вже в умовах незалежності розпочалися кардинальні зміни в питаннях статусу органів влади на місцях. Протягом 1990-х років відбулось реальне розмежування розподілу повноважень гілок влади, понять органів місцевої влади та місцевого самоврядування. Місцеві ради з органів державної влади трансформувалися в органи місцевого самоврядування, а виконавчу владу на місцях розпочали здійснювати державні адміністрації на чолі з представниками Президента України. У цей час з'явився ряд Законів, які регулювали питання місцевої виконавчої влади, однак лише із прийняттям Конституції України 28 червня 1996 року розпочався новий період історії становлення інституту місцевих держадміністрацій, оскільки згідно з нормами Конституції замість терміну «органи державного управління» стали використовуватися терміни «виконавча влада», «органи виконавчої влади», «місцеві органи виконавчої влади». Таким чином, досліджуючи історію розвитку та становлення місцевих органів виконавчої влади в Україні, можна зробити висновок, що наукова та практична значущість їх удосконалювання полягає в тому, що їх діяльність тією чи іншою мірою впливає на більшість населення країни та містить заряд, який визначає навіть не стільки ставлення до реформ, скільки соціально-економічну стабільність в Українській державі.

2. Визначено методологію дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил, зазначено, що основу методології дослідження становлять наукові позиції єдності формально-логічного та змістовно-діалектичного методологічних підходів. Методологія дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічного адміністрування в зоні проведення операції об'єднаних сил дала можливість визначити основні аспекти усіх явищ, які супроводжують суспільні відносини та публічне адміністрування на певній території під час проведення військових операцій. Разом із тим було здійснено методологічний аналіз адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічного адміністрування в зоні проведення операції об'єднаних сил і сформовано чітке уявлення про конкретне спрямування зазначеної діяльності. Було встановлено зміст методології адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічного адміністрування в зоні проведення операції об'єднаних сил – це учення про певні логічно пов'язані між собою методи наукового пізнання (загальнонаукові, філософські, загальнологічні та спеціальноюридичні) щодо трансформації відомих наукових ідей, теорій, принципів на новітню вітчизняну теорію адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічного адміністрування в зоні проведення операції об'єднаних сил.

Методологія аналізу теорії адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил спрямована на організацію діяльності зазначених інстанцій, не допущення порушень під час їх функціонування, на організацію захисту прав і свобод громадян, а також на виявлення специфічних рис реалізації адміністративно-сервісних і виконавчо-розпорядчих повноважень адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічного адміністрування в найбільш проблемних сферах суспільного життя в зоні проведення операції об'єднаних сил.

3. Розкрито особливості механізму адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил і встановлено, що під механізмом адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил слід розуміти сукупність взаємопов'язаних методів управління, які реалізуються відповідними органами державної влади (наприклад, військово-цивільні адміністрації), і за допомогою яких здійснюється практичний вплив держави на суспільне життя в зоні проведення операції об'єднаних сил. Окрім цього, механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил постає узагальнюючою системою, що зосереджує значні повноваження у сферах організаційно-управлінської та правоохоронної підзаконної владно-публічної діяльності як внутрішньої, так і зовнішньої спрямованості. Цей механізм також є фундаментальним у системі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Саме він постає як інструмент реалізації цілей і завдань його діяльності щодо процесів, які відбуваються в суспільному житті (в нашому випадку під час проведення операції об'єднаних сил, як засіб конкретизації загальних функцій виконавчої влади у різних сферах суспільного життя (наприклад соціальне забезпечення населення, яке проживає в зоні проведення операції об'єднаних сил. Зазначений механізм допомагає реалізувати усі необхідні заходи щодо захисту та відновлення порушених прав, відшкодування збитків і забезпечення соціального захисту населення. Серед основних елементів такого механізму слід виділити: норми права, які урегульовують діяльність органів публічної адміністрації; правові відносини, що визначають зміст діяльності органів публічної адміністрації; нормативно-правові акти, які реалізують права та обов'язки суб'єктів у сфері діяльності органів публічної адміністрації; система управління органів публічної адміністрації тощо.

4. Встановлено специфіку завдань і функцій органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил, зауважено, що органи публічної адміністрації, які діють на території проведення військової операції реалізують законодавчу волю держави та реалізують її основні завдання та функції, при цьому наділені власними повноваженнями, завданнями та функціями, які не підлягають ототожненню. Такі органи представляють державу на територіях, де відбувається військова операція, реалізують її волю

тут, займаються захистом населення, територіальної цілісності завдяки виконанню покладених на неї завдань, військово-цивільні адміністрації є найбільш дієвим та ефективним способом забезпечення нормальних умов для життєдіяльності населення. Нажаль, на даний момент перелік функцій органів публічної адміністрації не є вичерпним, оскільки вони не узгоджені та не систематизовані. Завдання та функції мають власні специфічні риси, оскільки вони нехарактерні в питаннях поєднання традиційних і нетрадиційних владних повноважень, вони мають дуалістичний характер та правоохоронну спрямованість, при цьому мають здатність змінюватись в залежності від ситуації на окресленій території. Окрім цього, вони містять у собі елементи військового управління та реалізуються в умовах проведення операції об'єднаних сил. Такі особливості не притаманні для структурних інституцій органів публічного адміністрування в Україні, саме тому і є специфічним набором, який використовується військово-цивільними адміністраціями для реалізації державної влади на території проведення операції об'єднаних сил.

5. У результаті аналізу особливостей організації діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил наголошено, що загалом чинна законодавча та підзаконна база забезпечує організацію діяльності військово-цивільних адміністрацій на території Донецької та Луганської областей. Завдяки наділенням таких адміністрацій широким спектром повноважень, вони одночасно підпорядковані головним центральним органам влади, тобто Президентові, Кабінету Міністрів України та Верховній Раді України. Разом із тим ефективне функціонування адміністрації забезпечується саме наданням військово-цивільним адміністраціям повноважень з питань безпеки, сфер відання місцевих державних адміністрацій або органів місцевого самоврядування. Під час організації діяльності військово-цивільних адміністрацій могли виникати проблеми із невизначеністю посадових осіб різноманітних відділів, секторів тощо, що підпорядковувались місцевим державним адміністраціям тощо. Значного впливу на організацію діяльності адміністрацій мають керівник Антитерористичного центру або Командувач об'єднаних сил. На них покладаються обов'язки у сфері безпеки, громадського порядку, керівник військово-цивільної адміністрації володіє значними повноваженнями для формування місцевого апарату кадрів задля організації діяльності адміністрації із надання адміністративних послуг населенню та забезпечення життєдіяльності міста, села чи селища.

6. За результатами аналізу досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру у деяких розвинених країнах встановлено, що світова практика є досить ефективною в питаннях підходів щодо моделей адміністративного управління територіями, на яких відбуваються або відбувались бойові дії, або на прилеглих до театру бойових дій територіях, або на таких територіях, які підлягають реінтеграції до складу держави. Державою Ізраїль було обрано модель управління військово-цивільними адміністраціями безпосередньо

представниками власних збройних сил, розділивши за домовленостями територію Західного берегу р. Йордан на три зони відповідно до рівня власного втручання у місцеві справи. У зоні С ізраїльська військово-цивільна адміністрація повністю одноосібно контролює територію, на інших територіях відбувається співіснування влади військових із місцевими представниками населення. Сполучені Штати Америки на території Окінави з часом під повним контролем власної цивільної адміністрації (яка за змістом була військово-цивільною) делегувала місцевим жителям право створити місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, що займались питаннями в цивільній сфері. Голова цивільної американської адміністрації, його заступник мали право зупиняти будь-яке рішення місцевої виконавчої, законодавчої чи судової влади, найважливіші посадові особи місцевої адміністрації також призначались виключно за згодою американців. Таким чином, надавши право місцевим жителям розбудовувати власну систему управління, американці унеможливили будь-які сепаратистські дії з боку місцевої влади.

7. Розглянувши основні етапи функціонування військово-цивільних адміністрацій на території України в різні періоди її становлення, можна стверджувати, що адміністрації або утворення, які мали ознаки військово-цивільної адміністрації, використовувались на території України в різні часи її існування. Особливою моделлю військово-цивільного управління територіями користувались ще за запорозької січі. Згодом впроваджений у гетьманській Україні полково-сотенний адміністративно-територіальний устрій також мав ознаки військово-цивільної адміністрації. Полковники та сотники були водночас обраними управлінцями та військовими, які у найкоротші терміни могли мобілізувати боєздатне величезне військо. Вже за часів Російської імперії на теренах України впроваджувались генерал-губернаторства, генерал-губернатор і його адміністрація поєднували виконавчі, військові та правоохоронні, судові функції, головним завданням адміністрації була інтеграція ввірених територій до складу імперії. За надскладної ситуації на початку XX ст. П. Скоропадський побудував дієву вертикаль в Українській Державі військово-цивільних адміністрацій і відновив систему управління центром регіонів.

8. Внаслідок аналізу національного законодавства та практики використання міжнародних військово-цивільних адміністрацій у деяких державах на пострадянському просторі встановлено, що Російська Федерація пішла шляхом співіснування військових комендатур із місцевими «звичайними» адміністраціями, органами влади та місцевого самоврядування, використовувала подібну практику під час війн у Чечні. При цьому законодавством РФ передбачена можливість на території надзвичайного стану введення режиму особливого управління та створення тимчасового спеціального органу управління, який поєднує повноваження виконавчої влади суб'єкта федерації та місцевого самоврядування. У Республіці Білорусь також існує інститут військових комендатур, однак у разі надзвичайного стану та

загрозі державному ладу Білорусі тут існують відмінності щодо питань взаємодії комендатури та збройних сил. Одним із найбільш успішних є досвід Хорватії з питань реінтеграції території та побудови для таких цілей тимчасової адміністрації. Внаслідок міждержавної угоди (Хорватія та Сербія за посередництва ООН і США) тут на два роки передбачалося створення тимчасової перехідної адміністрації ООН (у вигляді військово-цивільної адміністрації). Така адміністрація поєднала у своїх повноваженнях військовий безпековий і цивільний аспекти, що й дало змогу швидко реінтегрувати Славонію до складу Хорватії.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких опубліковані
основні наукові результати дисертації:*

1. Кузьменко Д.О. Загальнотеоретичне розуміння адміністративно-правового статусу органів публічного адміністрування на території проведення військової операції в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 2. С. 122-126.
2. Кузьменко Д.А. Международное сотрудничество и его значение в проведении операции объединенных сил на востоке Украины. *Право и политика*. 2018. № 4. С. 289-294 (Киргизька Республіка).
3. Кузьменко Д.О. Національна безпека України та характер її реалізації в контексті сучасних подій. *Юридична наука*. 2019. №2. С. 117-122.
4. Кузьменко Д.О. Соціально-політична природа антитерористичної операції в Україні. *Юридична наука*. 2019. № 3. С. 134-139.
5. Кузьменко Д.А. Характеристика особого порядка проведения операции объединенных сил на территории Донецкой и Луганской областей. *Право и Закон*. 2019. № 4. С. 181-186 (Киргизька Республіка).
6. 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. Випуск 3. С. 140-146.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

1. Кузьменко Д.О. Повноваження військово-цивільних адміністрацій, як одного із органів публічного адміністрування в зоні проведення АТО в Україні. *Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи*: Міжнародна науково-практична конференція, м. Київ, 9-10 березня 2018 р. К.: Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 60-63.
2. Кузьменко Д.О. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення АТО. *Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє*: міжнародна науково-практична

конференція, м. Харків, 01-02 листопада 2019 р. Харків : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2019. С. 78-80.

3. Кузьменко Д.О. Деякі аспекти порядку проведення операції об'єднаних сил на Сході України. *Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин*: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 06-07 березня 2020 р. Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. С. 67-70.

АНОТАЦІЯ

Кузьменко Д.О. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил.
– *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України, Дніпро, 2020.

Дисертацію присвячено аналізу теоретичних засад адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил. У роботі досліджено адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил. Уточнено методологію дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил, у результаті чого виділено основні методи а допомогою яких здійснюється організація діяльності зазначених органів.

Уточнено понятійний апарат: «механізм адміністративно-правового регулювання», «механізм правового регулювання», «адміністративно-правові відносини», «місцеві органи виконавчої влади», «місцеве самоврядування». Виділено їх основні ознаки.

На основі аналізу особливостей механізму адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил виділено його основні елементи, якими є: норми права, які урегульовують діяльність органів публічної адміністрації; правові відносини, що визначають зміст діяльності органів публічної адміністрації; нормативно-правові акти, які реалізують права й обов'язки суб'єктів у сфері діяльності органів публічної адміністрації; система управління органів публічної адміністрації тощо.

Проаналізовано форми адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил. Розкрито основні завдання та функції органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил, визначено їх специфіку, яка полягає в тому, що усі завдання та функції, які були досліджені, не притаманні жодній складовій структурі органів публічного адміністрування

в Україні, саме тому і є специфічним набором, який використовується військово-цивільними адміністраціями для реалізації державної влади на території проведення операції об'єднаних сил.

Узагальнено позитивний досвід зарубіжних країн та особливості адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації, в результаті чого виділено шляхи вдосконалення діяльності зазначених органів.

Проаналізовано історичний український і закордонний досвід застосування та діяльності військово-цивільних адміністрацій, що дало можливість зробити низку пропозицій і рекомендацій, спрямованих на удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил.

Ключові слова: військово-цивільні адміністрації, операція об'єднаних сил, публічне адміністрування, органи публічної адміністрації, адміністративно-правове регулювання, функції органів публічної адміністрації, завдання органів публічної адміністрації, специфіка діяльності органів публічної адміністрації, законодавство, тероризм, відповідальність.

SUMMARY

Kuzmenko D.O. Administrative and legal regulation of public administration bodies in the area of environmental protection. – The manuscript.

The dissertation on competition of a scientific degree of the candidate of legal sciences on a specialty 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; Finance Law; Information Law. – Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Dnipro, 2020.

The dissertation is devoted to the analysis of theoretical bases of administrative and legal regulation of activity of bodies of public administration in a zone of carrying out OOS. The paper examines the administrative and legal regulation of public administration in the area of environmental protection. The methodology of research of administrative and legal regulation of activity of bodies of public administration in a zone of carrying out OOS as a result of which the basic methods by means of which the organization of activity of the specified bodies is carried out is specified is specified. It is proved that the methodology of administrative and legal regulation of public administration bodies in the area of environmental protection is conceptually focused on building the work of these bodies and preventing violations in their work, the organization of public relations during military operations, protection of rights, freedoms and legitimate interests man and citizen. In addition, it is aimed at revealing the specifics of the implementation of administrative-service and executive-administrative powers of administrative-legal regulation of the activities of public administration bodies in the most problematic areas of public life in the area of environmental protection.

The conceptual apparatus «mechanism of administrative and legal

regulation», «mechanism of legal regulation», «administrative and legal relations», «local executive bodies», «local self – government» is specified. Their main features are highlighted.

The expediency of organizational construction of military-civil administrations of oblast, rayon level and in cities is substantiated, which will promote high-quality and full-fledged implementation of relevant functions and tasks in the area of environmental protection.

Based on the analysis of the peculiarities of the mechanism of administrative and legal regulation of the activities of public administration bodies in the area of environmental protection, its main elements are identified, which are: legal norms that regulate the activities of public administration bodies; legal relations that determine the content of the activities of public administration bodies; regulations that implement the rights and responsibilities of entities in the field of public administration; management system of public administration bodies, etc.

The forms of administrative and legal regulation of the activity of public administration bodies of military-civil character in the area of environmental protection are analyzed. The main tasks and functions of public administration bodies of military-civilian nature in the area of environmental protection are revealed and their specificity is determined, which is that all tasks and functions that have been studied are not inherent in any component structure of public administration bodies in Ukraine. Represent a special set used by civil-military administrations for the exercise of state power in the territory of the environmental protection.

The organization of activity of bodies of public administration of military-civil character in Ukraine is analyzed. It was found that due to the wide range of powers of military-civil administrations, they are simultaneously subordinated to the three main central state authorities, namely the President, the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine.

The positive experience of foreign countries and features of administrative and legal regulation of activity of bodies of public administration of military-civil character are generalized, as a result of which ways of improvement of activity of the specified bodies are allocated.

The historical Ukrainian and foreign experience of application and activity of military-civil administrations is analyzed, which gave the opportunity to make a number of proposals and recommendations aimed at improving the administrative and legal regulation of public administration bodies in the area of environmental protection.

Keywords: *military-civil administrations, joint forces operation, public administration, public administration bodies, administrative and legal regulation, functions of public administration bodies, tasks of public administration bodies, specifics of public administration bodies activity, legislation, terrorism, responsibility.*