

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

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

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

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

_____ Д.О. Кузьменко

Науковий керівник
Лошицький Михайло Васильович,
доктор юридичних наук, професор.

Київ – 2020

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. – Науково-дослідний інститут публічного права. – 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. В 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, в результаті чого виділено основні методи а допомогою яких здійснюється організація діяльності зазначених органів.

Уточнено понятійний апарат «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 та 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 та визначено їх специфіку, яка полягає в тім, що усі завдання та функції, які були досліджені не притаманні ні одній складовій структурі органів публічного адміністрування в Україні, саме тому і представляють собою специфічний набір, який використовується військово-цивільними адміністраціями для реалізації державної влади на території проведення операції об'єднаних сил.

В дисертації висвітлено на основі чинного законодавства України та підзаконних актів на кшталт Положень про діяльність військово-цивільних адміністрацій міст Торецьк та Волноваха проаналізовано організаційні засади діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил. Зазначено, що завдяки широкому спектру повноважень, які надаються військово-цивільним адміністраціям у сфері повноважень виконавчої влади, а саме місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та у сфері безпеки, такі органи публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил в організаційному плані підпорядковуються головним центральним органам влади одночасно, а саме Президентові, Кабінету Міністрів України та Верховній Раді України. Водночас встановлено, що значних повноважень у сфері організації діяльності військово-цивільних адміністрацій має керівник Антитерористичного центру або Командувач об'єднаних сил.

Проаналізовано організацію діяльності органів державного управління військово-цивільного характеру в Україні. Було встановлено, що завдяки широкому колу повноважень військово-цивільних адміністрацій вони одночасно підпорядковуються трьом основним центральним органам державної влади, а саме Президенту, Кабінету Міністрів України та Верховній Раді України.

Узагальнено позитивний досвід зарубіжних країн та особливості адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації, в результаті чого виділено шляхи вдосконалення діяльності зазначених органів. Встановлено, що в державі Ізраїль на територіях, приєднаних внаслідок бойових дій, використовувався принцип поділу на три зони із різним рівнем впливу ізраїльської адміністрації (повний вплив військових, часткове розмежування повноважень із місцевим населенням та автономне управління).

Зазначено, що цивільна влада тут повністю підпорядковувалась ізраїльському військовому командуванню й обсяг повноважень цивільної ізраїльської адміністрації визначався військовим командувачем регіону та підзаконними актами, які видавались відповідно військовим командуванням. Встановлено, що США після закінчення Другої світової війни також на частині японських територій застосовували інститут військово-цивільних адміністрацій. Таку адміністрацію очолював представник американського військового командування й він здійснював контроль за діями місцевих органів влади, тобто США надали місцевому населенню право через власні органи влади вирішувати цивільні справи, хоча американський керівник військово-цивільної адміністрації мав право скасувати будь-яке рішення та без його відома не відбувалось жодного призначення на керівні посади.

Проаналізовано історичний український та 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. Встановлено, що в українській козацькій гетьманській державі полково-сотений адміністративний устрій передбачав в полках та сотнях існування військово-цивільних адміністрацій, оскільки полковники та сотники та відповідні адміністрації сконцентрували адміністративні, судові повноваження, відали військовою сферою. За основу такого поділу був покладений мобілізаційний принцип, що у поєднанні із суттєвими повноваженнями полкової та сотеної адміністрації дозволяли швидко здійснити мобілізаційні заходи. Зазначено, що Російська імперія використовувала на території України інститут військово-цивільних адміністрацій у вигляді Генерал-губернаторств, очільники яких також відали справами у сфері безпеки та військовій справі, й акцентуються увага, що головним завданням таких адміністрацій поставала інтеграція регіону до складу імперії та ліквідація усіх місцевих особливостей в адміністративних, судових аспектах тощо.

Акцентується увага, що законодавством Російської Федерації передбачено в зонах бойових дій чи контртерористичних операцій запровадження так званих військових комендатур, які координують діяльність військових та місцевої виконавчої влади або органів самоврядування, водночас із можливістю запровадження спеціального тимчасового органу виконавчої влади для здійснення контролю за територіями. Зауважується, що Хорватія для інтеграції частини власних територій використовувала міжнародну місію для запровадження військово-цивільної адміністрації, повноваження якої визначались міждержавною угодою за участю посередництва ООН.

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.*

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. (Кыргызская Республика).
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. (Кыргызская Республика).

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, 1–2 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, 6–7 березня 2020 р. – Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. С. 67–70

SUMMARY

Kuzmenko D.O. Administrative and legal regulation of public administration bodies in the area of environmental protection. - *On the rights of 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 process; finance law; information law. – Research Institute of public 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 dissertation covers the organizational principles of public administration bodies in the area of the joint force operation on the basis of the current legislation of Ukraine and by-laws such as the Regulations on the activities of military-civil administrations of Toretsk and Volnovakha. It is noted that due to the wide range of powers given to military-civilian administrations in the field of executive powers, namely local state administrations, local governments and security, such public administration bodies in the area of the joint force operation are subordinated in organizational terms. the main central authorities at the same time, namely the President, the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine. At the same time, it was established that the head of the Anti-Terrorist Center or the Commander of the Joint Forces has significant powers in the field of organizing the activities of military-civilian administrations.

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. It is established that in the state of Israel in the territories annexed as a result of hostilities, the principle of division into three zones with different levels of influence of the Israeli administration was used (full military influence, partial separation of powers with the local population and autonomous government). It is noted that the civilian authority here was completely subordinated to the Israeli military command and the scope of authority of the Israeli civilian administration was determined by the military commander of the region and by-laws issued by the military command. It is established that after the end of the Second World War, the United States also used the institution of military-civil administrations in some Japanese territories. This administration was headed by a representative of the US military command and he supervised the actions of local authorities, ie the US gave the local population the right to decide civil cases through its own authorities, although the US head of the civilian military administration had the right to overturn any decision. there were no appointments to management positions.

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. Established that in the Ukrainian Cossack hetman state the regimental-hundredth administrative system provided for the existence of military-civil administrations in regiments and hundreds, as colonels and centurions and relevant administrations concentrated administrative and judicial powers and were in charge of the military sphere. The basis of such a division was the mobilization principle, which, in combination with the essential powers of the regimental and centurion administrations, allowed for rapid mobilization measures. It is noted that the Russian Empire used the institution of military-civil administrations in Ukraine in the form of Governors-

General, whose heads were also in charge of security and military affairs, and stressed that the main task of such administrations was to integrate the region into the empire and eliminate all local features in administrative, judicial aspects, etc.

It is emphasized that the legislation of the Russian Federation provides for the introduction of so-called military commandant's offices in combat zones or counter-terrorist operations, which coordinate the activities of military and local executive or self-government bodies, while introducing a special temporary executive body to control territories. It is noted that for the integration of part of its territories, Croatia used an international mission to establish a military-civil administration, the powers of which were determined by an intergovernmental agreement with the mediation of the United Nations.

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.*

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. (Кыргызская Республика)
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. (Кыргызская Республика)

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, 1–2 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, 6–7 березня 2020 р. – Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. С. 67–70

ЗМІСТ

ВСТУП.....	14
РОЗДІЛ 1. ПОНЯТІЙНО-НОРМАТИВНА СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В ЗОНІ ПРОВЕДЕННЯ ОПЕРАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ СИЛ.....	23
1.1 Генезис адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил.....	23
1.2 Методологія дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил.....	40
1.3 Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил.....	51
Висновки до розділу 1.....	67
РОЗДІЛ 2. ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ В ЗОНІ ПРОВЕДЕННЯ ОПЕРАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ СИЛ.....	71
2.1. Специфіка завдань та функцій органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру в зоні проведення операції об'єднаних сил.....	71
2.2. Організація діяльності органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру в зоні проведення операції об'єднаних сил.....	79
2.3. Досвід адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру в деяких розвинених країнах.....	100
Висновки до розділу 2.....	115
РОЗДІЛ 3. ІСТОРИЧНА ПРАКТИКА ВИНИКНЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ. ...	118
3.1. Функціонування військово-цивільних адміністрацій на території України в різні періоди її становлення.....	118

3.2. Національне законодавство та практика використання міжнародних військово-цивільних адміністрацій в деяких державах на пострадянському просторі.....	133
Висновки до розділу 3.....	153
ВИСНОВКИ.....	155
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	161
ДОДАТКИ.....	180

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. 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 організувати швидко надання для місцевого населення адміністративних послуг тощо. В таких умовах важко переоцінити актуальність дослідження вказаної вище проблематики, оскільки створення дієвого та 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 та аналіз шляхів впровадження іноземного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності адміністрацій військово-цивільного характеру, а також загалом існуючих принципів та підходів до управління територіями, прилеглими до зони конфлікту тощо.

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 тощо. Разом із тим нормативна база в короткі хронологічні межі може зазнавати принципових, кардинальних змін, що призводить до появи необхідності 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 та зарубіжних дослідників, фахівців та 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. Октисюка, П. Погиби, А. Полутова, О. Правоторової, В., Р. Раїмова, І. Рущенко, М. Сіцінської, О. Скакун, А. Сидоренка, О. Сікорського, В. Смоля, А. Сухорукової, І. Терлюка, Е. Тітко, М. Требіна, В. Філіпчука, В. Шандри, В. Шевченко, Є. Ярошенка та інших.

Автори здебільшого торкаються або загальних теоретичних питань адміністративно-правового регулювання діяльності «звичайних» адміністрацій, себто цивільного характеру, деякі дослідники вивчають відповідне законодавство та 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 та 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 і розвитку

інституту військово-цивільних адміністрацій, розкриває законодавче регулювання статусу таких адміністрацій, характеризує поняття та особливості статусу таких адміністрацій, їх завдання і функцій як суб'єкта державного управління, визначає методи їх діяльності як суб'єкта державного управління, компетенцію та повноваження військово-цивільних адміністрацій, торкається вона й зарубіжного досвіду діяльності таких адміністрацій. Однак, 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 проблематиці адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрацій в зоні проведення операції об'єднаних сил. Зазначені обставини зумовлюють актуальність та вибір теми дисертації.

Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами, грантами.

Тема дослідження обрана відповідно до основних напрямів адміністративно-правової реформи в Україні. Дослідження відповідає положенням Програми діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої Кабінетом Міністрів України 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, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 7 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 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 завдання дослідження. *Мета* дослідження полягає в тому, щоб на основні 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 та 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 та 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 в функціонування військово-цивільних адміністрацій на території України в різні періоди її становлення;
- проаналізувати національне законодавство та практику використання міжнародних військово-цивільних адміністрацій в 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 та 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 та 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. (підрозділи 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 закордноном (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 теми 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 в 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 адміністрацій в зоні проведення операції об'єднаних сил.

Основні наукові положення, які виносяться на захист:

- 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 відповідним 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, це специфічне поєднання відповідних елементів, які слугують інструментом організації управлінських явищ і процесів

на певній території за специфічних умов.

- висвітлено та 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 й 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 та цивільної влади у секторі безпеки та охорони правопорядку (Російська Федерація);

- після аналізу функцій, завдань, повноважень та організаційних аспектів діяльності військово-цивільних адміністрацій в Луганській та Донецькій областях наголошено, що такі органи публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил є максимально дієвими та 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 й визначено, що, базуючись на засадах, що визначені законодавством та 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 .

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

- дефініцію «функція органів публічної адміністрації» та 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-сотений адміністративний устрій з поєднанням в даних адміністраціях військового та цивільного елементу надавав змогу полковникам та сотникам, які очолювали одночасно й військові одиниці та представляли цивільну та правоохоронну владу, організовувати у швидкі темпи ефективну мобілізаційну роботу та швидко 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;

- 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 та 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).

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.

РОЗДІЛ 1

ПОНЯТІЙНО-НОРМАТИВНА СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В ЗОНІ ПРОВЕДЕННЯ ОПЕРАЦІЇ ОБ'ЄДНАНИХ СИЛ

1.1 Генезис адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил.

Вивчаючи історію створення, розвитку та становлення органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил в Україні (надалі ООС), можна стверджувати, що це абсолютно новий і надзвичайно складний період в історії існування незалежної країни, оскільки наша держава до 2014 року не мала досвіду проведення будь-яких військових операцій на своїй території, а від так і організація діяльності державних органів у таких умовах є не простою, оскільки характеризується наявністю військових дій, перерозподілом владних повноважень між відповідними силовими структурами та органами держави та інше, а також усе це у своїй сукупності досить суттєво впливає на громадян, які проживають на території проведення військової операції, їх добробут та безпеку ну і звичайно, якщо говорити про державу в цілому то суттєвого дестабілізує соціально економічну ситуацію.

Державне управління як специфічний вид публічно-політичних відносин у процесі реалізації владно-управлінських повноважень має завданням впорядкувати всі суспільні процеси з метою досягнення сталого розвитку нації та країни загалом. Економічний добробут та соціальна стабільність є важливими критеріями виконання державними інституціями своїх функцій. Разом з тим їх досягнення не завжди пов'язано із зовнішньою стабільністю, а діяльність владних органів часто спрямована на подолання спонтанних ризиків економічного, соціального, рідше політичного та навіть військового характеру. Попри це держава повинна мати розроблену стратегію реалізації суверенної влади на підконтрольній їй території в умовах будь-яких викликів [155; 158].

Кожен етапи державотворення в Україні був не простим, були допущені

помилки, які дали можливість зробити відповідні висновки і щось удосконалити, а щось взагалі викоренити із життя країни. Очевидно, що в процесі становлення нашої держави відбувалися конкретні процеси в управлінській структурі, які в першу чергу були спрямованими на зміну якісного стану в функціонуванні апарату виконавчої влади, не залежно від рівня, функцій та повноважень.

Конкретні комбінації різних форм державної виконавчої влади та самоуправління територіями визначаються історичними, географічними, соціально-культурними, економічними та іншими особливостями держави. З огляду на ці чинники нині в Україні триває пошук удосконалення оптимальної моделі взаємодії місцевого самоврядування з урядом та урядовими периферійними структурами. Україна як демократична держава не може обійтися без децентралізації своєї виконавчої влади, оскільки жорстка централізація цієї влади властива лише тоталітарним режимам [42, с. 16].

На нашу думку перш ніж розглядати генезис адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС, варто все ж таки проаналізувати основні історичні етапи організації і діяльності органів державної виконавчої влади в нашій державі з моменту її становлення як незалежної та демократичної держави.

Набуття Україною рис суверенної держави на початку 90-х років і визнання концепції розподілу гілок влади призвело до суттєвої зміни статусу органів місцевої влади.

Першим документом, у якому було зроблено спробу розподілу повноважень гілок влади, зокрема і розмежування місцевого самоврядування і державного управління, була Декларація про державний суверенітет України, яка прийнята 1990 року [27].

Де-юре було прийнято концепцію розподілу влади, яка спричинила істотну зміну правового статусу органів публічної влади і характеру взаємин між ними і у центрі, і на місцях. Закон «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 року [100, ст. 5] не урегулював проблему щодо перерозподілу влади. Місцеві ради ставали одночасно і органами місцевого самоврядування, і органами державного управління на місцях.

Де-факто принцип розподілу влади було здійснено з прийняттям Акта проголошення незалежності України. Однак згадувана нами Конституція СРСР 1978 року [44], як і раніше, закріплювала повновладдя місцевих рад і статус виконкомів як виконавчих і розпорядницьких органів рад, які обираються останніми і є їм же підзвітними.

Насправді реальний розподіл влади на законодавчу в особі Верховної Ради і виконавчу на чолі з Президентом відбувся лише подальшими роками. 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.

З цього приводу Закон України «Про Представника Президента України» від 5 березня 1992 року [111] визначив правовий статус місцевих органів виконавчої влади і встановив виконавчу вертикаль від Президента України до обласних і районних державних адміністрацій. Головна мета полягала в тому, що представники Президента України в областях, містах Києві і Севастополі призначалися і звільнялися з посади безпосередньо Президентом і йому ж були підконтрольні; Представники Президента в районах, районах міст Києва і Севастополя призначалися і звільнялися також Президентом, але за представленням Представника Президента вищого рівня. На них покладалося загальне керівництво місцевою державною адміністрацією, координація діяльності органів, підлеглих міністерствам і центральним органам державної виконавчої влади, захист державних інтересів України і забезпечення законності, прав і свобод громадян, а також контроль за виконанням місцевих бюджетів.

Отже, на нашу думку, це дослідження спонукає нас до висновку що місцеві органи виконавчої влади, засновані на виконавчо-розпорядницьких органах районних і обласних рад, відокремились від органів місцевого і регіонального самоврядування, насамперед в особі представницьких органів. Таке розмежування було обумовлене необхідністю створення системи органів виконавчої влади на чолі з Президентом, а також - розмежуванням функцій і повноважень між місцевими державними адміністраціями як органами державного управління і місцевим самоврядуванням, що стало самостійною формою реалізації публічної

влади.

Підсумком реорганізації влади став Закон «Про місцеві ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» [101], відповідно до якого частина повноважень від обласних і районних рад передавалася Представникам Президента. На районному й обласному рівнях ради позбавлялися власних виконавчих органів і набули характеру винятково представницьких органів.

Зазначимо, що ця модель, докорінно змінивши всю систему влади, крім плюсів, мала і мінуси. Представники Президента не мали зворотного зв'язку з Кабінетом Міністрів України. Внаслідок нечіткості розподілу компетенції між державними адміністраціями (як органами виконавчої влади на місцях) і місцевими Радами породжувалося певне «двовладдя». Вплив уряду на призначення представників Президента і керівництво їхньою діяльністю був занадто слабкий, а Адміністрація Президента України не могла забезпечити тісну взаємодію між місцевими держадміністраціями й урядом. Не дивно, що ці фактори сприяли загостренню конфліктів між вищими законодавчими органами країни і виконавчою владою на місцях.

Тому представлену модель було ліквідовано Законом України від 3 лютого 1994 року «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [124]. У зв'язку з цим інститут місцевих державних адміністрацій було скасовано, а функції місцевих органів державної влади в повному обсязі знову перейшли до компетенції рад.

Однак і цю модель організації влади та управління на місцях було змінено. Згідно із законом від 28 червня 1994 року «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» [90], повне управління на місцях делеговано головам відповідних рад і виконавчих комітетів, які їх очолили. На основі цього переконуємося, що відбувається дублювання радянської моделі управління, яка й цього разу демонструє свою нежиттєздатність. Тому 8 червня 1995 року Президентом і Верховною Радою України було підписано Конституційний договір «Про основні засади організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» [103]. Відповідно до цього договору

було утворено єдину виконавчу вертикаль, нижньою ланкою якої була система місцевих державних адміністрацій з вертикальним підпорядкуванням. Одночасно в обласних і районних радах було скасовано виконавчі органи, чим забезпечилося практично повне виведення виконавчої влади з-під впливу Верховної Ради України.

Указом Президента України від 21 серпня 1995 року було затверджено Положення про відповідні державні адміністрації (Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрації, затверджене Указом Президента України від 21.08.1995 р.; Положення про районні, районної в містах Києві і Севастополі державні адміністрації, затверджене Указом Президента України від 21.08.1995 р.) [107].

Відповідно до них державні адміністрації визнавалися органами державної виконавчої влади у відповідній адміністративно-територіальній одиниці України, складовими єдиної системи органів державної виконавчої влади, утвореними Президентом України і підлеглими голові держави, а також уряду України. Головою держадміністрації Президент зобов'язаний був призначати особу, обрану головою відповідної ради, чим передбачалося забезпечити надійний зв'язок і координацію дій між місцевими органами державного управління і органами місцевого самоврядування.

28 червня 1996 року, коли була прийнята Конституція України, стало датою початку нового етапу розвитку такого інституту як державні адміністрації на місцях. Норми Конституції суттєво вплинули на відповідну термінологію (замість «органи державного управління» з'явилися поняття «виконавча влада», органи виконавчої влади», «органи державного управління»). Варто зауважити, що органи виконавчої влади отримали відносну незалежність в структурних та функціональних питаннях від представницьких органів влади. Така зміна позначилась на системі владної вертикалі – відбулось її послаблення, оскільки на зміну подвійного підпорядкування утворилися деякі функціональні зв'язки, а закріплена в Конституції система виконавчої влади не наповнювалась реальним змістом.

Ст. 118 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» закріпила

положення про те, що виконавчу владу в областях і районах, містах Києві і Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації, очолювані головами, яких призначає і звільнює з посади Президент України за поданням Кабінету Міністрів України. Під час здійснення своїх повноважень вони цілком відповідальні перед Президентом і Кабінетом Міністрів, підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Акти голів місцевих держадміністрацій можуть бути скасовані Президентом України або головою місцевої держадміністрації вищого рівня. Крім контролю з боку органів виконавчої влади, діяльність голів обласних і районних держадміністрацій контролюється відповідними радами, що мають право виявити голові недовіру.

Отож, в Україні впродовж так званого перехідного періоду (1990-1996) було здійснено реорганізацію влади на місцях від партійних структур і контрольованих ними державних рад до місцевих державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування. Упродовж цього періоду статус місцевих органів виконавчої влади істотно змінювався разом зі змінами в політичному і громадському житті держави. Сьогоднішнє становище місцевих державних адміністрацій, розподіл повноважень між ними й органами місцевого самоврядування детальніше розглядатиметься в інших розділах монографії.

Саме на подальшому етапі адміністративної реформи Верховна Рада прийняла Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [99], яким уперше на законодавчому рівні забезпечено правове регулювання діяльності органів виконавчої влади на місцях.

У цілому ж органи управління на місцях є соціальним інструментом, покликаним поєднати інтереси мешканців і діючих на певній місцевості численних державних і приватних систем [6, с. 46].

Органи виконавчої влади на місцевому рівні також мають значне ресурсне забезпечення своєї діяльності щодо реалізації владних повноважень: правове, інформаційне, економічне, технічне та ін.

З огляду на те, що місцеві органи виконавчої влади також входять до системи центральних органів виконавчої влади, що, своєю чергою, забезпечує

одночасність виконання ними владних функцій у всіх регіонах України, згідно з пунктом 7 Указу Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» Кабінету Міністрів України доручено опрацювати питання оптимізації механізму реалізації державної політики на місцевому рівні, зокрема щодо функціонування територіальних органів центральних органів виконавчої влади [102].

Досліджуючи історію розвитку та становлення місцевих органів виконавчої влади в Україні, можна зробити висновок, що наукова і практична значущість їх удосконалювання полягає в тому що їх діяльність тією чи іншою мірою впливає на більшість населення країни, і містить заряд, який визначає навіть не стільки ставлення до реформ, скільки соціально-економічну стабільність в Українській державі.

Отже, на основі зазначеного вище можна стверджувати, що орган місцевої виконавчої влади - це державний орган, який є складовою єдиної системи органів державної виконавчої влади зі здійсненням на підставі державно-владних повноважень публічних державних функцій щодо забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку, реалізації державної політики у визначених законодавством сферах управління та обов'язковості дотримання прав і свобод громадян на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, у своїй діяльності підзвітний та підконтрольний органам виконавчої влади вищого рівня та утримується за рахунок державного бюджету.

Щодо здійснення державної влади в зоні проведення операції об'єднаних сил, то ця діяльність регулюється не тільки вітчизняним законодавством а і нормами міжнародного права. Так, сучасними нормами міжнародного права (наприклад, вони містяться в Статуті Організації Об'єднаних націй), визнається принцип згідно якого будь-які спори та конфліктні ситуації між державами як первинними суб'єктами міжнародного права повинні вирішуватись мирними засобами (міжнародні судові інстанції як приклад). Україна випробувала усі існуючі методи для дотримання зазначених норм, проте країна-агресор не відреагував на зазначені дії нашої держави щодо врегулювання конфлікту.

Проте, усе ж таки існує ряд виключних випадків, коли держава має право на

застосування власних збройних сил (якщо, наприклад, війна «справедлива» й передбачає відсіч збройній агресії). Окрім того міжнародним правом передбачена можливість розгортання військових міжнародних місій при ООН (успішний приклад місії у Хорватії), або збройний рух народу (що не має власної держави) на самовизначення. Міжнародні норми регулюють дії держави в умовах збройного конфлікту. Вони визначають допустимі методи ведення війни, захищають жертв конфліктів, створюють можливості для дипломатичних тощо відносин між державами, що знаходяться у збройному конфлікті й такими державами, що не є учасниками театру бойових дій [62].

Але сучасні геополітичні та геоекономічні реалії, стан боєздатності Збройних Сил України (ЗСУ), дипломатична складність ведення двосторонніх перемовин з РФ, її міжнародна ізоляція – все це створило умови, за яких оголошення та проведення війни спричинить багато людських жертв та дестабілізацію усього регіону.

Нажаль, ряд суттєвих зовнішньо- та внутрішньо-політичних, економічних факторів, а також рівень боєздатності українських та російських збройних сил унеможливають офіційне оголошення реального стану речей – війни як засобу відсічі збройній агресії Російської Федерації. Це може призвести до ще більшої ескалації, руйнуванням, людським жертвам та масштабної дестабілізації у регіоні. Задля уникнення таких несприятливих для подальшого просування України в бік НАТО та ЄС було обрано формат проведення спочатку антитерористичної операції (надалі АТО), а з 30 квітня 2018 року ООС.

Антитерористична операція згідно ст. 1 Закону «Про боротьбу з тероризмом» визначається як: «комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності».

Законодавець ще 2014 року передбачив підтримку осіб, які проживають на території проведення АТО або переселенців а також для суб'єктів господарювання, прийнявши Закон України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції».

РНБО у власному рішенні від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» [112] передбачила особливості правового режиму антитерористичної операції. Цей документ, варто зауважити, було засекречено, він згадується у відповідному Указі Президента України.

В зоні проведення АТО було обрано модель управління територіями у вигляді військово-цивільного співробітництва. Поєднання елементів військової та цивільної адміністрацій спрямовувалось на допомогу у виконанні поставлених перед ЗСУ завдань з відсічі збройній агресії, а також у вирішенні місцевих соціально-економічних та суспільно-політичних проблем в умовах проведення антитерористичної операції

Реалізація такого специфічного співробітництва відбувалась через координацію діяльності цивільних адміністрацій із силовими структурами. У світі вже напрацьовані важливі принципи організації цивільно-військового співробітництва, в умовах українських реалій серед них актуальними постають такі:

- серед керівного складу цивільно-військового співробітництва є посадова особа штабу Збройних сил України, яка володіє інформацією про оперативно-тактичну обстановку, володіє компетенцією здійснювати координацію структур цивільно-військового співробітництва та Збройних сил України;

- цивільно-військове співробітництво повинно сприяти виконанню Збройними силами України поставлених перед ними завдань, таке співробітництво постає як органічна частина прану командувача Збройних сил України;

- в рамках цивільно-військового співробітництва передбачена співпраця та узгодження діяльності Збройних сил України із інстанціями ЦВС й представниками громади;

- діяльність інституцій цивільно-військового співробітництва носить тимчасовий характер, оскільки головною метою є організація відсічі агресору й управління територіями в таких умовах. Після припинення причин утворення

таких інституцій вони мають організувати також поступовий процес передачі влади місцевим органам виконавчої влади та місцевого самоврядування[147].

Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII «Про військово-цивільні адміністрації» передбачав практичне втілення принципів такого співробітництва. Закон визначав організаційні питання, повноваження і порядок функціонування військово-цивільних адміністрацій. Підкреслювався тимчасовий характер органів й вимушеність запровадження такого кроку. В районі проведення АТО з урахуванням специфіки цей орган повинен був забезпечувати життєдіяльність населення. Закон не передбачав обмеження прав громади на місцеве самоврядування.

Так, відповідно до ст. 1 цього Закону військово-цивільні адміністрації (ВЦА): «...це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції»[85].

Такі адміністрації зареєстровані як юридичні особи публічного права. Їх повноваження визначені цим та іншими НПА. Вони несуть відповідальність за свою діяльність та діють самостійно.

Головними завданнями, які ставляться перед військово-цивільною адміністрацією є організація співпраці між адміністрацією, населенням, військовими та іншими силовиками, органами місцевої влади, урядовими й неурядовими організаціями на ввіреній території.

Службовці адміністрації виступають своєрідним поєднуючим елементом між збройними силами та правоохоронцями та цивільними на території, прилеглий до бойових дій. Важливим вектором є інформаційне оповіщення населення й навпаки інформування військових. Окрім того спеціалісти з військово-цивільних адміністрацій займаються координацією між військовими, урядовими, неурядовими, міжнародними тощо організаціями з приводу надання допомоги цивільному населенню та усім постраждалим від військових дій.

Утворюються військово-цивільні адміністрації указами Президента України (ст. 3 Закону). Місцеві адміністрації підпорядковані керівнику обласної військово-цивільної адміністрації. Варто зауважити, що український законодавчий орган здійснює парламентський контроль над діяльністю ВЦА.

Специфіка даного органу є в тому, що він підпорядкований різним гілкам та органам влади в Україні: Антитерористичному центру при СБУ, КМУ, Президентові України та Верховній Раді України.

Така організація системи підпорядкування позначається на швидкості виконання повноважень та завдань військово-цивільними адміністраціями. Однак це має об'єктивне підґрунтя, оскільки такі адміністрації концентрують широкий спектр повноважень щодо сфер впливу.

Комплектація, чисельність особового складу адміністрацій визначається особливостями поставлених завдань. Серед важливих завдань є відстеження, моніторинг політичної та економічної ситуації на ввіреній території, напрацювання рекомендацій з ефективного використання місцевих ресурсів, слідкування за реалізацією гуманітарних проектів. Підрозділи ж цивільно-військової співпраці комплектуються на оперативному й тактичному рівнях відповідно до ситуації та потреб. Базовою умовою, що ставляться перед штабами, є наявність персоналу, який має підготовку щодо питань такого типу співробітництва. Стандартною практикою є наявність офіцера зв'язку, який займається організацією взаємодії із організаціями цивільного характеру [147].

Усталеною практикою (про неї мова буде йти далі в дослідженні) є призначення у відповідності із чинним законодавством керівників адміністрацій населених пунктів з числа військовослужбовців або представників інших силових

структур, які укладають відповідно трудовий договір й не віключаються із лав особового складу своїх структур.

Якщо районна або облдержадміністрація набуває статусу військово-цивільної, то штатні посади можуть заміщатись військовослужбовцями або представниками інших силових органів (поліції тощо). Такі особи підлягають відрядженню до такої адміністрації. До посад може застосовуватись практика призначення без проведення конкурсного відбору.

Перелік посад у військово-цивільних адміністраціях населених пунктів, на які призначаються особи з числа військовослужбовців військових формувань, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, а також перелік посад, що можуть бути заміщені військовослужбовцями військових формувань, утворених відповідно до законів України, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів у районній, обласній військово- цивільній адміністрації, затверджуються Президентом України за поданням керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України.

Що стосується особливостей функціонального навантаження на військово-цивільні адміністрації, то вся сукупність повноважень, визначена відповідно до ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», може бути розділена за кількома напрямками державно-управлінського впливу:

А) Економічні процеси:

- підготовка та затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць;
- забезпечення збалансованого економічного розвитку території;
- залучення підприємств, установ та організацій до участі у комплексному соціально-економічному розвитку території;
- розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, необхідних для територіальної громади;
- складання та затвердження місцевого бюджету;
- встановлення ставок місцевих податків і зборів, а також пільг щодо їх сплати;
- встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги; – організація

благоустрою населених пунктів;

- організація місцевих ринків, ярмарків тощо.

Б) Соціальне забезпечення:

- забезпечення збалансованого соціального розвитку території;
- управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, оздоровчими закладами;
- забезпечення соціально-культурних закладів, які перебувають у комунальній власності;
- забезпечення централізованого тимчасового зберігання архівних документів тощо.

В) Комунальне господарство:

- залучення підприємств, установ та організацій до участі у комплексному соціально-економічному розвитку території;
- розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, необхідних для територіальної громади;
- складання та затвердження місцевого бюджету;
- встановлення ставок місцевих податків і зборів, а також пільг щодо їх сплати;
- вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин;
- створення відповідно до законодавства комунальної аварійно-рятувальної служби;
- вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів;
- встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств комунального господарства тощо;
- затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту тощо.

Г) Публічно-політичні процеси:

- здійснення заходів щодо військово-патріотичного виховання населення;
- сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, адвокатури, Національного антикорупційного бюро України

і Державної кримінально-виконавчої служби України;

- скасування актів виконавчих органів відповідної ради, які не відповідають Конституції України, законам України тощо;

- прийняття рішень щодо організації проведення в межах відповідної адміністративнотериторіальної одиниці виборів органів державної влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови;

- прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення тощо.

Д) Адміністративновійськова взаємодія в межах проведення АТО:

- сприяння організації призову громадян на військову службу за призовом та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, організації навчальних та спеціальних військових зборів;

- організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом;

- вирішення відповідно до законодавства питань соціально-побутового забезпечення ЗСУ;

- сприяння організації виробництва і поставок у війська підприємствами та організаціями, що перебувають у комунальній власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів;

- сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні;

- встановлення охорони важливих об'єктів національної економіки;

- визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу ЗСУ;

- організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом.

Отже, задля виконання найважливіших функцій військово-цивільних адміністрацій вони наділені повноваженнями щодо забезпечення функціонування Збройних сил України а також ефективного й оперативного виконання поставлених завдань у рамках організації об'єднаних сил.

Окрім того, військово-цивільні адміністрації наділені повноваженнями задля виконання функцій місцевих державних адміністрацій та інших органів державного управління, місцевого самоврядування. Надані військово-цивільним адміністраціям повноваження враховують специфіку ситуації, в якій здійснюється управлінська адміністративна діяльність (потреба всебічної допомоги Збройним Силам України та силовому й правоохоронному сектору загалом).

Серед особливостей статусу військово-цивільних адміністрацій необхідно акцентувати увагу на її організацію у три рівні – окрім традиційних для адміністрацій обласному та районному існує рівень населеного пункту. Адміністрації населеного пункту притаманні в чинному законодавстві лише для міст Києва та Севастополя. Однак проведення ООС диктує свої умови організації й таких адміністрацій в містах (варто зауважити, що саме такий рівень набув найбільшого поширення).

Військово-цивільні адміністрації наділені широким спектром повноважень з різних сфер управлінської діяльності. Це обумовлено рядом об'єктивних факторів: специфіка поставлених перед ВЦА завдань (від вирішення буденних питань місцевого населення до організації сприяння силовому сектору у відсічі збройній агресії), цьому сприяє й специфіка кадрового забезпечення а також організаційна структура адміністрації.

Філософія побудови ВЦА на кшталт функціонально-лінійної системи штабного управління, де функції штабу виконують представники різних силових структур – Збройних сил, нацгвардії, поліції, СБУ поруч із посадовцями цивільних адміністрацій, надає змогу здійснювати ефективне управління територіями, враховуючи увесь спектр завдань та потреб, що виникають в умовах збройної агресії.

Серед особливостей можна ще виділити рівень відповідальності керівників військово-цивільних адміністрацій з приводу першочергових завдань, які покладені на ВЦА. Керівник підконтрольний та підзвітний вищому військово-політичному керівництву, про що вказує його персоналізована відповідальність і рівень доступу до адмінресурсу. Така відповідальність та повноваження надані керівнику задля можливості вирішення загроз, які можуть виникати в умовах

збройного конфлікту. На оперативність реагування позитивно також впливає скорочення ланок підпорядкування такого керівника ВЦА у порівняння із «звичайними» керівниками адміністрацій.

Особливості персональної відповідальності посадовців військово-цивільних адміністрацій проявляється й в тому. Що вони належать до різних категорій: це можуть бути військовослужбовці Збройних сил, прикордонної служби, співробітники Служби безпеки України, Національної поліції, Національної гвардії.

За основу адміністративно-правового статусу військово-цивільних адміністрацій було взято міжнародний досвід, під час його розробки враховувався науковий досвід теорії державного управління, військової справи. Це дозволило дост ефективно виконувати поставлені перед адміністраціями завдання в зоні ООС й здійснювати координацію цивільного та військового елементів на конкретних територіях.

Отже, внаслідок здійсненого нами аналізу можна зробити ряд висновків:

по-перше, військово-цивільні адміністрації – специфічний й 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 ООС, в першу чергу покликаний координувати військову та цивільну елементи адміністрації у вирішенні соціально-економічних проблем території, цілковито сприяти діяльності Збройних сил України та інших силових структур із відсічі збройній агресії Російської Федерації;

по-друге, військово-цивільні адміністрації мають особливий порядок формування свого штату внаслідок покладених специфічних завдань. Також це впливає й на специфіку кадрів, з яких штат укомплектовується, оскільки тут поруч із цивільними службовцями без проведення конкурсу обіймають посади військовослужбовці, представники інших силових структур (поліцейські, прикордонники, нацгвардійці та ін.).

по-третє, військово-цивільна адміністрація на відміну від обласних та райдержадміністрацій має тимчасовий характер й передбачає ліквідацію після припинення основних факторів, які спричинили її утворення;

по-четверте, військово-цивільні адміністрації мають не типову для адміністрацій правосуб'єктність, оскільки виконує специфічні завдання, які пов'язані із широким спектром суспільних відносин, а також поєднанням повноважень місцевих органів виконавчої влади і місцевого самврядування й військового елементу;

по-п'яте, питання підпорядкування та координування діяльності військово-цивільних адміністрацій виступає специфічним елементом цивільно-військового співробітництва. Задля досягнення оперативності та скоординованості в питаннях прийняття рішень військово-політичним керівництвом держави військово-цивільна адміністрація повинна функціонувати відповідно до потреб високої концентрації в питаннях виконання поставлених завдань.

Разом із тим, законодавство, що врегульовує питання функціонування та діяльності військово-цивільних адміністрацій потребує подальшого вдосконалення. Звісно, певні недоліки викликані відсутністю подібного для України досвіду (що посилює актуальність вивчення досвіду іноземних держав). Разом із тим ефективність залежить не лише від якості нормативно-правової бази, слід враховувати фаховість безпосередніх виконавців правових приписів на місцях.

1.2. Методологія дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил.

Організація та здійснення адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічного адміністрування в зоні проведення операції об'єднаних сил (надалі ООС) не можлива без її наукового обґрунтування що в свою чергу вимагає наявності методологічної основи або методологічного забезпечення.

Якщо говорити про методологію дослідження адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічного адміністрування в зоні проведення ООС, то вона в обов'язковому порядку складається з об'єкта та предмета дослідження, які тісно взаємопов'язані між собою філософськими методами наукового пізнання.

Окрім цього, дослідження запропонованої теми не можливе без використання відповідної наукової літератури та емпіричного матеріалу, без застосування системи загальних та спеціальних методів пізнання, без узагальнення існуючих наукових досліджень.

Усе це у своїй сукупності дасть нам можливість визначити основні завдання нашого дослідження, розробити відповідні гіпотези та їх обґрунтувати, а також розробити практичні рекомендації щодо вдосконалення законодавства щодо публічного адміністрування в зоні проведення ООС.

Методології наукового дослідження в сучасному науковому доробку приділено особливу увагу. Звісно, будь-яка наука стає наукою якраз із моменту появи власних методів дослідження. Своєрідна революція, що відбулась на зламі XIX та XX століть в науці, призвела до підвищення уваги суспільства до науки як специфічного феномену культури (загалом, вважаються що наука в різних сферах пізнання світу сформувалась якраз або в XIX або на початку XX ст.). Науковці стали займатись самим осмисленням законів наукової діяльності, а також місця і її ролі в суспільному житті. Результатом таких змін стало формування у науковому доробку стійкого твердження що методологія науки є відносно

самостійним «над дисциплінарним» підходом до різноманітних аспектів наукового пізнання [83].

Як відомо, будь який науковий пошук не можливий без відповідних методів пізнання. Не винятком є адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічного адміністрування в зоні проведення ООС.

Варто зазначити, що сутність, зміст та правова природа будь-якого поняття чи явища розкриваються, насамперед, під час його дослідження та пізнання, що є складовими такого поняття, як методологія.

Визначаючи шлях мислення до істини і забезпечуючи цей рух відповідними засобами, методологія разом із тим сама є результатом наукового пошуку, не менш важливим і цінним, ніж вже отримані з її допомогою інші онтологічні знання. Пізнання орієнтовано на постійне збільшення наукового знання. Сказане передбачає насамперед з'ясування того, чим є методологія. Це поняття виявилось в нашій літературі розмитим і вельми суперечливим. Здавалося б, суворості в розумінні цього феномену має додати філософія, але, на жаль, цього не сталося. Тим часом визначення поняття методології та її місця в системі наукового знання буде сприяти успіху дослідницької діяльності.

У наш динамічний час, в умовах усе більш ускладнених процесів суспільного розвитку, переплетення матеріальних і духовних, економічних та соціальних, політичних і правових чинників необхідно з винятковою увагою підходити до вивчення відповідних об'єктів, явищ і процесів, мати чітке уявлення про направлення дослідницького пошуку. Варто уточнити, про що розуміється під поняттям «методологія».

Погляди дослідників на методологію відрізняються. Деякі із них пов'язують методологію із загальнотеоретичними проблемами будь-якої науки. Інші автори лише із філософією чи діалектикою, з історичним матеріалізмом. Існує думка також, що методологія постає самостійною наукою. Водночас вважається, що методологія є не сумою методів і не методом, а своєрідним вченням або науковою про метод і методи [41, с. 23–87].

Термін «методологія» в науковій спільноті також не має єдиного визначення й має досить таки широке трактування. Так, наприклад Бірта Г. О характеризує її

як систему визначених способів і прийомів, які використовуються в різних сферах не лише наукової, але й політичної, культурної діяльності тощо; учення про цю систему, загальну теорію методу, теорію в дії [83].

Чмиленко Ф.О. стверджує, що це вчення про правила мислення в процесі створення теорії науки; учення про науковий метод пізнання або як систему наукових принципів, на яких ґрунтується дослідження і вибір сукупності пізнавальних способів, методів і прийомів; теорію методів дослідження, створення концепцій; систему знань про теорію науки або про систему методів дослідження [148, с. 4–5].

Таросов Н. Н. формулює її як складну, динамічну, цілісну, субординовану систему способів, прийомів, принципів різних рівнів, сфер дії, спрямованості, евристичних можливостей, змістів, структур [140, с. 25].

Рабінович П. М та Слюсаренко С. В. визначають її як систему підходів і методів, способів і засобів наукового дослідження, а також учення (теорія) про їх використання при вивченні державно-правових явищ (методологія юридичної науки) [126; 136, с. 89].

Для будь-якої науки проблема визначення методології дослідження завжди є актуальною. Наука як специфічний спосіб пізнання світу визначається двома фундаментальними компонентами: її предметом та методом. Предметом в науковому дослідженні є визначений зміст, якість і закономірність, і саме в рамках цих категорій постає дійсність перед дослідником. Метод можна також визначити як сукупність прийомів і способів емпіричного та теоретичного пізнання.

Кожна нова галузь наукового знання з'являється завдяки диференціації наукових уявлень людини про навколишнє середовище й зумовлено це також розвитком науки загалом. Нові галузі формуються й завдяки виокремленням нового змісту в дослідженні реальності (визначення предмета) і виникненням специфічних, притаманних для цієї галузі засобів пізнання реальності (метод) [74].

Розробка проблем методології науки виникає у зв'язку з необхідністю усвідомлення наукою своєї природи, принципів і методів, що лежать в основі пізнання дійсності та відтворення її в мисленні.

Під методом прийнято розуміти засіб юридичного пізнання, створення та організації юридичного знання. За допомогою методу предмет юриспруденції конкретизується і оформлюється у відповідну юридичну теорію (юридичну науку) як єдину систему знань яка висловлена в поняття[134; 135].

Проте існує думка, що метод – це шлях до чого-небудь, це спосіб соціальної діяльності в будь-якій її формі, а не лише в пізнавальній. Окрім цього, це сукупність визначених правил, прийомів, способів, норм пізнання і діяльності. Він є системою принципів і вимог, які орієнтують суб'єкта на вирішення конкретного завдання, досягнення результатів у певній сфері діяльності. Метод дисциплінує пошук істини, дозволяє зекономити сили і час, рухатись до мети найкоротшим шляхом, регулюючи пізнавальну та інші форми діяльності людини [169].

Отже, під методом 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 суспільних відносин під час проведення військових операцій а також попередження та відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, які здійснюються публічною адміністрацією на основі норм адміністративного права на території та під час проведення антитерористично їоперації або операції об'єднаних сил.

О. Ф. Скаун вирізняє три групи методів теорії права:

- 1) загальні (загальнофілософські) – становлять світоглядну основу всіх наук;
- 2) приватно-наукові (конкретні) – застосовуються до певних наук;
- 3) спеціальні – додаткові, допоміжні [135, с. 28].

Більш ширше визначає систему методів наукових досліджень П. М. Рабінович, зокрема:

- 1) філософсько-світоглядні підходи – матеріалістичний чи ідеалістичний, діалектичний чи метафізичний;
- 2) загальнонаукові методи – системний, структурно-функціональний, сходження від абстрактного до конкретного і від конкретного до абстрактного, формально-логічні процедури: аналіз, синтез, індукція, дедукція, аналогія,

експеримент, підведення менш загального поняття під більш загальне;

3) частково-наукові методи – конкретно-соціологічний, порівняльний, формально-догматичний, конкретно-історичний;

4) спеціальні методи – «способи з'ясування норм права, своєрідні прийоми узагальнення юридичної практики» [126, с. 168].

Дискусійним в юридичній літературі є питання про поняття системи приватноправових методів правознавства. Завдання, що стоїть перед ученими юристами – знайти прийоми, значення яких обмежувалося б тільки правовою сферою, виявилось досить складним. Усі методи, що застосовуються в пізнанні правових явищ, мають місце і в інших соціальних науках. Тому одні вчені вважають, що до таких методів входять деякі спеціальні і навіть логічні методи. Однак найчастіше до приватноправових методів відносять формально-логічний метод тлумачення права і порівняльно-правовий метод [139, с. 10].

Досить поширеним є поділ основних типів методів за двома ознаками – мети і способу реалізації. За першою ознакою виділяються так звані первинні методи, що використовуються з метою збору інформації, вивчення джерел, спостереження, опитування та ін., та вторинні методи, що використовуються з метою обробки та аналізу отриманих даних – кількісний та якісний аналіз даних, їх систематизація, шкалювання та ін.

За ознакою способу реалізації розрізняють такі види методів:

- логіко аналітичні;
- візуальні;
- експериментально-ігрові.

До перших належать традиційні методи дедукції та індукції, що різняться вихідним етапом аналізу. Вони доповнюють один одного і можуть використовуватися з метою верифікації – перевірки істинності гіпотез і висновків.

Візуальні, або графічні, методи – графіки, схеми, діаграми, картограми та ін. – дають змогу отримати синтезоване уявлення про досліджуваний об'єкт і водночас наочно показати його складові, питому вагу, причинно-наслідкові зв'язки, інтенсивність розподілу компонентів у заданому об'ємі. Ці методи тісно пов'язані з комп'ютерними технологіями. У прикладних аспектах гуманітарних

наук доцільно використовувати математичні методи. Вони відіграють важливу роль при обробці статистичних даних, моделюванні [79].

Існують різні критерії поділу методів дослідження. Одним із найбільш розповсюджених виступає поділ за критеріями мети та способу реалізації. Відповідно до мети виділяються первинні методи (застосовуються здебільшого задля накопиченню інформації, опрацюванні джерел, опитування тощо) й вторинні методи (застосовуються під час обробки і аналізу вже отриманої інформації, яку необхідно зробити науковою – це методи кількісного та якісного аналізу, систематизації інформації тощо).

За способом реалізації виділяються логіко-аналітичні методи (традиційні методи індукції та дедукції, які використовуються для перевірки істинності гіпотез та отриманих висновків); візуальні (ще називають графічними – це схеми, графіки тощо, покликані отримати уявлення про досліджуваний об'єкт і показати його складові. Візуальні методи пов'язані з комп'ютерними технологіями); експериментально-ігрові [145, с. 58].

Ми погоджуємося з існуючою думкою, що одним із провідних методів є метод діалектики. Можна стверджувати, що діалектику як метод пізнання започаткував Сократ. Зокрема він називав діалектикою метод визначення (формування) понять, що мали відображати сутність речей, тобто те загальне, що є, на думку Сократа, незмінним «законом» для одиничних виявів речі [167, с. 216].

У нашому дослідженні діалектичний метод дав змогу дослідити стан адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС, а також розглянути взаємозв'язок зазначених органів з населенням, яке проживає на території проведення військової операції, виявити сталі закономірності та тенденції становлення системи цих органів в Україні в умовах проведення антитерористичної операції.

Як відомо, усі нові досягнення сучасної науки знаходяться у діалектичній взаємодії із історично-накопиченими знаннями. Найбільш ефективні та прогресивні знання минулого у ході сучасних наукових досліджень, можна сказати перероджуються у нові знання, які є більш дієвими та досконалішими.

Саме тому будь-яке наукове дослідження не можливе без вивчення генези або історіографії досліджуваного явища. Мова йде про аналіз історичного досвіду, оціночним характеристикам таких подій, дослідження фактів й вже наявних теорій в процесі їх становлення і розвитку. Історичний метод застосовується для дослідження різноманітних аспектів в встановлення загальної картини певних процесів та подій в хронологічній послідовності.

Наступним не менш важливим методом є метод філософських вчень, провідними ідеями яких є філософські концепції наукового пізнання. За їх допомогою ми змогли визначити загальний підхід до вивчення проблеми діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС.

Як доречно зазначає вітчизняний теоретик права І. Б. Усенко, нині жодна з основних філософських систем (матеріалізм, ідеалізм, позитивізм) не має монополії на істину, а сучасна наука щоденно породжує нові філософські підходи, які більшою чи меншою мірою містять своє раціональне зерно і загалом збагачують методологічний арсенал дослідників [145, с. 241].

Філософська методологія є загальною для широкої сукупності явищ (наприклад, явищ суспільного життя людини) і потребує систематичного, послідовного та логічного викладу, оскільки обґрунтовується через логічний аналіз загальних формальних властивостей цієї предметної сфери. Ця форма методології розкриває загальну своєрідність цілей конкретної науки чи галузі наукового знання – своєрідність, зумовлену загальними властивостями та змістом предмета науки [41, с. 12].

Не менш важливе місце в системі методів наукових досліджень посідає і системно-структурний метод. Він припускає, що всі державно-правові явища розглядаються як елементи систем. Право, держава, їх структурні підрозділи є відкритими системами, що складаються з систем нижчого порядку і належать до ширших систем. Так, первинна частка права – його норма – є частиною цілісної системи права; система права – частиною правової системи держави. Норму права можна пізнати лише в тісному логічному зв'язку з іншими нормами; систему права – у зв'язку з елементами правової системи: законодавством, правосвідомістю, правовою культурою та ін. Найчастіше системно-структурний

метод дозволяє досягнути взаємодію держави і права як комплексний процес з усіма його проявами, простежити зв'язки між причиною і наслідком у державно-правових явищах [60].

Окрім цього, за допомогою вказаного методу можливо комплексно дослідити великі і складні об'єкти (систем), вивчити їх як єдине ціле з узгодженим функціонуванням усіх елементів і частин.

Також системний підхід виявляється у взаємозв'язку та взаємодії законодавчих актів, узгодженні кожного нового законодавчого акта з конституційними нормами, актами своєї та інших галузей права, а також із тими, що передбачають юридичну відповідальність за порушення чинного законодавства [73, с. 82].

За допомогою вказаного методу нам вдалося проаналізувати діяльність органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС як єдине цілісне комплексне утворення, зокрема розкрити зміст, механізм, законодавче регулювання, теорії адміністративно-правових відносин, формування теорії та ефективності адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС.

Також, у ході нашого наукового дослідження ми використовували соціологічний метод, який дає можливість зробити аналіз різного роду письмових документів щодо діяльності органів публічної адміністрації на території проведення військових дій та які засвідчують конкретні факти та події, ознайомитися із конкретними статистичними даними, а також можливо провести соціально-правовий експеримент чи опитування населення, яке проживає на території проведення ООС.

Тобто суть цього методу полягає у вивченні права як такого, у «чистому вигляді», поза зв'язком з економікою, політикою, мораллю та іншими соціальними явищами. За його допомогою ми здійснили аналіз чинного законодавства і практику його застосування щодо адміністративно-правового регулювання органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС у виявленні зовнішньої сторони правових явищ без аналізу їх змістової внутрішньої сторони. Подібний метод застосовується шляхом синтезу і аналізу, індукції та дедукції

тощо. Усі вони допомагають встановити зовнішній бік явища, висвітлити відмінні риси, знайти лаконічні дефініції деяких правових явищ (наприклад. «публічне адміністрування», «операція об'єднаних сил», «управління», «адміністративно-правове регулювання», «орган влади» тощо).

Під час проведення наукового дослідження застосовувався і структурно-функціональний метод, що дало нам можливість визначити конкретні структурні елементи адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС.

Наступний метод – це метод функціонального аналізу за допомогою якого вдалося дати наукове обґрунтування кількісному та якісному складу організаційних і правових форм адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС.

Фундаментальним компонентом зазначеного методу є опис діючої системи органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС і встановлення критеріїв сфери виявлення їх управлінських функцій. Він покликаний виявляти закономірності функціонування управлінської системи, а саме:

1) побудову апарату державного управління органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС і процесу здійснюваних ним функцій;

2) на основі ґрунтовного аналізу діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС визначити негативні сторони в їх діяльності та причин їх виникнення. Для вивчення цих закономірностей необхідно:

по-перше, установити на основі яких принципів побудовані органи публічної адміністрації в зоні проведення ООС та якість праці його структурних підрозділів;

по-друге, визначити функції адміністрування та згрупувати їх за спорідненими ознаками і встановити, як вони розподілені між підрозділами;

по-третє установити правильність розмежування відповідальності, прав і обов'язків між представників органів публічної адміністрації відповідно до займаної посади в умовах проведення ООС.

Не менш важливим методом, який нами був використаний є формально-догматичний або як прийнято його ще називати юридико-технічний метод. Суть цього методу полягає у вивченні права як такого, у «чистому вигляді», поза

зв'язком з економікою, політикою, мораллю та іншими соціальними явищами.

За його допомогою нам вдалося здійснити аналіз чинного законодавства і практику його застосування щодо адміністративно-правового регулювання органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС у виявленні зовнішніх, очевидних аспектів правових явищ без проникнення у внутрішні сутнісні сторони та зв'язки. Він здійснюється за допомогою формально-логічних прийомів: аналізу і синтезу, індукції та дедукції, абстракції та інших, що сприяють встановленню зовнішніх ознак правових явищ, їхніх відмінностей одне від одного, вироблення понять та їх визначень у стислих формулах. Прикладами можуть бути поняття «публічне адміністрування», «операція об'єднаних сил», «управління», «адміністративно-правове регулювання», «орган влади» тощо.

Будь-яке дослідження не можливе без аналізу чинного вітчизняного та зарубіжного законодавства та практики його застосування діючими органами публічної адміністрації і особливо під час проведення військових операції. Такий аналіз можливо здійснити за допомогою формально-догматичного методу.

Окрім зазначених вище методів, також були використані метод аналізу, синтезу та спостереження.

Аналіз дав можливість зробити поділ предмета дослідження, тобто адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС на частини: правове регулювання та публічне адміністрування.

Синтез дозволив поєднати ці частини і дослідити їх як одне ціле, що є не менш важливим для отримання об'єктивних результатів дослідження.

Щодо методу синтезу, то він допоміг здійснити збір та аналіз різноманітних дефініцій відповідних юристів-практиків з приводу адміністративно-правового регулювання органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС.

Отже, 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. Окрім цього вдалося здійснити

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

Також ми визначили, що методологія адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічного адміністрування в зоні проведення операції об'єднаних сил – це учення про певні логічно пов'язані між собою методинаукового 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.

У цілому методологія аналізу теорії адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил концептуально орієнтована на організацію діяльності вказаних органів і не допущення порушень в їх роботі, на організацію суспільних відносин під час проведення військових операцій, на забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина. Окрім цього, вона спрямована на розкриття специфіки 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.

1.3. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил.

Серед фундаментальних завдань, які ставляться перед державою, є обов'язок захищати власних громадян шляхом в тому числі своєчасного й зрозумілого та ефективного упорядкування різного роду суспільних відносин.

В умовах проведення довготривалої антитерористичної операції відбулися відповідні зміни щодо формування дієздатного децентралізованого державного управління на певній території і в особливих умовах. Мова йде про механізм правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил (надалі ООС).

Але для того, щоб розкрити особливості механізму адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС, необхідно проаналізувати та визначити наукові підходи до розуміння публічне адміністрування, адміністративно-правове регулювання та механізм адміністративно-правового регулювання що дасть можливість дослідити найбільш актуальні проблеми зазначеного процесу.

Вперше поняття "публічне адміністрування" і "публічне управління" в 1887 р. ввів майбутній 28-й президент США Вудро Вільсон в есе під назвою "Вивчення адміністрації" ("The Study of Administration"), за допомогою якого було сформовано окремий науковий та освітній напрямок, який отримав свій подальший розвиток. У цій роботі Вудро Вільсон писав: "Мета адміністративної науки полягає в тому, щоб визначити, по-перше, у чому полягає діяльність уряду, а по-друге, як він повинен здійснювати цю діяльність ефективно і з найменшими фінансовими та енергетичними витратами" [171].

Дефініція «публічне адміністрування» є відносно новим явищем у сфері державного управління. Активне її використання пов'язується із посиленням реформаторських заходів та процесів інтеграції України до Європейської спільноти.

Існують різні підходи до трактовки цього терміну. Наприклад, І. Рибич називає публічне адміністрування підсистемою більш складної соціальної

системи, що є частиною устрою суспільства, «...чис функціонування та розвиток перебувають під впливом всіх інших сфер суспільної життєдіяльності» [168].

В. Авер'янов розглядає публічне адміністрування як певну сукупність органів виконавчої гілки влади а також місцевого самоврядування. Всіх їх об'єднує підпорядкування політичній владі, а також покладені на них завдання забезпечення виконання законів а також здійснення інших функцій, що мають публічно-управлінський характер [1, с. 117].

Також заслуговує окремої уваги наукове розуміння публічного адміністрування як певної сукупності прямої співпраці громадян держави щодо планування та управління загальними справами міста чи регіону, при цьому такі відносини пов'язані з офіційними інститутами держави у вигляді неформальних домовленостей [7, с. 8].

Строкатість визначень терміну пояснюється складністю тих відносин, що він передбачає. Взагалі, деякі дослідники визначають публічне адміністрування як процес, завдяки якому здійснюється реалізація публічної влади, інші схильні розглядати публічне адміністрування як діяльність суб'єктів публічної адміністрації. Треті взагалі вважають її сукупністю певних органів державної влади.

На основі наведених підходів та поглядів на поняття «публічне адміністрування», вважаємо за необхідне сформулювати власне визначення. Публічне адміністрування є процесом взаємодії та реалізації повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. А головними завданнями такої співпраці є налагодження взаємодії між державною адміністрацією, фізичними та юридичними особами та представниками громади із приводу забезпечення та якісного виконання законів та основних функцій держави також створення умов для функціонування влади як публічної категорії.

Очевидним є те, що здійснення публічного адміністрування як процесу передбачає дотримання ряду важливих принципів, цілями яких є його виведення на якісно новий рівень відповідності високим стандартам демократії, які ставляться до такого явища у Європейському Союзі.

Нажаль, як і раніше, в сучасних реаліях однією із найслабкіших сторін публічного адміністрування, яке діє в Україні, є якість наданих громадянам послуг з боку органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Деякі науковці однією з причин цього вбачають у наявності прогалини на найвищому, тобто Конституційному рівні, й, відповідно, відсутності тут визначень «адміністративна послуга», «публічна послуга»

Окрім цього, на сьогодні в Україні публічне адміністрування перебуває на етапі активного реформування, що пов'язано із соціально-політичним становищем в країні, зміною законодавчих нормативно-правових актів і звичайно проведення довготривалої військової операції. У зв'язку з цим вищі органи державного управління великого значення надають механізму адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації – одному з базових державних інститутів і особливо в зоні проведення ООС.

Дослідження механізму адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС також не можливе без детального вивчення поняття «адміністративно-правового регулювання». У загальному розумінні мова йде про цілісну систему що складається із суб'єктів управління, об'єкта управління та зв'язків, які виникають у процесі їх функціонування. Головною метою адміністративно-правового регулювання є упорядкування всіх зазначених складових системи.

Варто зазначити, що адміністративно-правове регулювання є складним явищем яке в сучасних умовах трансформаційних перетворень у суспільстві наповнюється новим змістом.

В.В. Галунько та О.М. Єщук досліджуючи поняття і зміст адміністративно-правового регулювання визначають останнє як цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів правсвобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб нормального функціонування громадянського суспільства та держави [23, с. 2].

І.М. Шопіна розглядає його як адміністративно-правовий вплив на суспільні відносини який здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових

засобів та інших правових явищ які у сукупності складають механізм адміністративно-правового регулювання [23, с. 2].

На думку В.І. Теремецького адміністративно-правове регулювання являє собою цілеспрямований вплив правових нормщо прийняті державою і є відповідними адміністративними засобами забезпечення прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб та держави у суспільних відносинах з метою підпорядкування їх юридично встановленому правопорядкуа також охорони та розвитку в інтересах суспільства і держави. Використання логіко-семантичного аналізу й узагальнення наукових позицій до розуміння розглядуваного поняття дозволяє виділити у вищенаведених визначеннях те спільнещо його характеризує а саме адміністративно-правове регулювання: по-перше це вплив (правовий владний) на суспільні відносинитобто дія (функціонування) права; по-друге здійснюється за допомогою комплексу засобів; по-третє передбачає певну мету (досягнення цілей) [23, с. 2].

Як і будь-яке правове явище, правове регулювання має свою систему, яка складається зі стадій:

1) підзаконної адміністративної правотворчості – видання суб'єктами публічної адміністрації підзаконних адміністративно-правових норм щодо їх загального впливу на суспільні відносини.

2) реалізації адміністративно-правових норм, коли вони втілюються в життя, забезпечуються суб'єктивні публічні права та юридичні обов'язки суб'єктів адміністративного права;

3) правоохоронної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що включає засоби адміністративного впливу до порушників прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб [2, с. 323].

Структуру адміністративно-правового регулювання можна поділити за засобами й типами правового регулювання.

Засобами такого регулювання є прийоми регулювання суспільних відносин відповідно до характеру приписів й фіксації їх у відповідній нормі, а також методами впливу на поведінку осіб.

Серед основних засобів адміністративно-правового регулювання можна виділити:

- 1) надання уповноважуваних або дозвільних прав суб'єкту адміністративно-правових відносин;
- 2) зобов'язання (розпорядження);
- 3) заборона – покладання зобов'язання не порушувати законодавство.

Разом із тим у адміністративному праві виділяються спеціальні заходи регулювання таких відносин у вигляді адміністративного примусу.

Спосіб правового регулювання використовується в залежності від відповідного типу правового регулювання (згідно змісту правових відносин).

Звісно, що правове регулювання в будь-якому суспільстві неможливе без застосування певних механізмів (елементів правової системи із регуляторним впливом на суспільство). У нашому випадку застосовується механізм адміністративно-правового регулювання. Такий механізм застосовується майже в усіх суспільних сферах, оскільки саме він покликаний врегульовувати суспільні відносини (тут він ототожнюється із певним явищем, процесом чи реалізацією відносин) [82].

Також даючи загальну характеристику механізму адміністративно-правового регулювання можна стверджувати, що він існує для упорядкування та забезпечення прав та інтересів учасників правовідносин у тій сфері, в якій функціонує механізм.

О.Ф. Скакун тлумачить механізм правового регулювання як процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, здійснюваний за допомогою системи правових засобів і форм із метою задоволення публічних і приватних інтересів, забезпечення правопорядку («належне» у праві стає «сущим», тобто норми права перетворюються на правомірну поведінку суб'єктів права). [135].

О.Б. Коротич у складі державних механізмів управління вирізняє конкретні державні механізми управління, механізми здійснення процесу державного управління, а також механізми формування та взаємодії складових систем державного управління. На її думку, конкретні механізми управління (зокрема

державного) – це певне знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень; це сукупність способів, методів, важелів, через які суб'єкт управління впливає на об'єкт управління для досягнення певної мети.

Кожний конкретний механізм управління – це насамперед сукупність взаємопов'язаних методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку країни в обраному стратегічному напрямі із додержанням низки визначальних принципів [45, с. 246].

М.С. Кельман і О.Г. Мурашин характеризують механізм правового регулювання як єдину систему правових засобів, за допомогою яких відбувається результативне правове впорядкування суспільних відносин та подолання перепон на шляху задоволення інтересів суб'єктів права. Це визначення допомагає виокремити та охарактеризувати мету механізму правового регулювання та засоби її досягнення і результативність. Отже, мета механізму правового регулювання – подолання перепон на шляху задоволення інтересів суб'єктів права – досягається за допомогою використання сукупності засобів, які різняться за природою та функціональним призначенням але об'єднані в систему спільною метою [149].

А.Ф. Черданцев стверджує, що це ідеальна модель, яка створена у процесі спрощення процесу регулювання та відсторонення від будь-яких другорядних несуттєвих моментів. Елементи (блоки) механізму правового регулювання пов'язані з відповідними стадіями процесу правового регулювання [149].

С.В. Бобровник пропонує відмовитися від розуміння механізму правового регулювання лише як діяльності законодавця, котрий формує норму права, надає їй уповноважувального, зобов'язального чи заборонного характеру, а і як засобу виконання правового припису, упорядкування суб'єктів, яких цей припис стосується [149].

Отже, взагальному розумінні, під механізмом адміністративно-правового регулювання слід розуміти сукупність адміністративно-правових засобів, які, впливаючи на управлінські відносини, організовують їх відповідно до завдань суспільства і держави.

До загальних ознак, які характеризують зазначений механізм належить:

- він представляє собою сукупність юридичних засобів
- об'єктом впливу виступають управлінські відносини;
- направлений на вирішення завдань суспільства і держави;
- активізує суб'єкти управлінських відносин;
- підвищує рівень їх правосвідомості, правової культури;
- забезпечується примусовою силою держави [56].

Окрім цього, на основі аналізу існуючих наукових підходів до розуміння механізму адміністративно-правового регулювання ми погоджуємося з думкою більшості вчених, які стверджують, що зазначений механізм в своєму складі має три основні обов'язкові елементи, це:

- адміністративно-правові норми;
- адміністративно-правові відносини;
- акти реалізації суб'єктивних прав та обов'язків.

Варто уточнити, що адміністративно-правові норми є основою механізму діяльності органів публічної адміністрації, оскільки саме з юридичних норм та їх змісту розпочинається правовий вплив на соціальні відносини. А також, правові норми, регулюючи всі відносини, що виникають під час організаційно-управлінського впливу, визначають правове середовище діяльності органів виконавчої влади.

Погоджуємося з існуючою думкою, що якість правового регулювання залежить від того, наскільки норми права правильно враховують закономірності суспільних відносин, що регулюються, наскільки високий рівень загальної і правової культури законодавчого корпусу. Безпосереднім чинником виникнення правових норм є правотворча діяльність держави, що полягає у прийнятті, зміні або відміні певних правових норм. [42, с. 43].

Далі, діяльність органів публічної адміністрації породжує адміністративно-правові відносини в яких сторони беруть участь як носії прав та обов'язків, встановлених і забезпечуваних адміністративно-правовими нормами [19, с. 14].

Структура адміністративно-правових відносин згідно із загальноприйнятою науковою думкою може складатись із суб'єктів таких відносин, юридичних

фактів та об'єктів охоронного впливу. До того, як відбудеться виникнення, зміна або припинення правовідносин, виникають так звані юридичні факти (дії та події, які ще називають життєвими обставинами). Подібні життєві обставини зазначаються у гіпотезі норми права. Відповідно після виникнення таких обставин в житті з'являються взаємні права та обов'язки у суб'єктів відносин (виникають правовідносини), або вже існуючі правовідносини зазнають якісних змін (зміст прав чи обов'язків тощо). Окрім того, внаслідок життєвих обставин може відбуватись і припинення правовідносин, коли права та обов'язки зникають. Таким чином юридичні факти поділяють на правоутворюючі, правозамінюючі та правоприпиняючі.

Акти реалізації суб'єктивних прав та обов'язків в науковій юридичній літературі прийнято розуміти у двох значеннях:

- перше – це дія, вчинок громадянина або посадової (службової) особи;
- друге – як документ, який видається державним органом, органом місцевого самоврядування, посадовою особою або громадською організацією у межах їх компетенції; закон, указ, постанова наказ, розпорядження тощо [5, с. 74].

О.Ф. Скакун з цього приводу вважає, що акт реалізації прав і обов'язків є фактичною поведінкою суб'єктів правовідносин, яка пов'язана зі здійсненням або реалізацією своїх прав та обов'язків [134].

Також виділяють факультативні елементи:

- норми тлумачення права;
- принципи права;
- акти застосування права;
- законність;
- правосвідомість;
- правову культуру [17, с. 85].

Зрозуміло, що правове регулювання будь-яких відносин здійснюється з якоюсь метою. В переважній більшості випадків це підтримання бажаного стану суспільних відносин та доведення процесу правового регулювання до певного логічного і необхідного результату. Особливо це важливо на території держави де

проводяться довготривалі військові операції. Наприклад, схід України в період з 2014-2018 р.р.

Досягнення тої чи іншої мети не можливе без використання існуючих правових засобів, способів та методів. У механізмі правового регулювання, до основних способів слід віднести:

- норми права;
- правозастосовні акти;
- договори;
- юридичні факти;
- суб'єктивні права;
- юридичні обов'язки;
- пільги;
- заходи заохочення;
- міри покарання.

Під результативністю механізму правового регулювання слід розуміти ефективність його функціонування, маючи на увазі при цьому ті правові засоби, які слід використовувати для досягнення поставлених цілей.

Отже можна зробити висновок, що механізм правового регулювання є комплексом правових засобів, які використовує держава через уповноважених представників органів державної влади для формування та підтримання необхідних суспільних відносин в державі.

Проаналізувавши існуючі підходи до зазначених вище понять, ми дійшли думки, що механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднати сил – це сукупність взаємопов'язаних методів управління, які реалізуються відповідним 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, можна стверджувати, що механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС це ще і статичне поєднання відповідних елементів, які слугують інструментом

організації управлінських явищ і процесів на певній території за специфічних умов. Так, наприклад в Україні в період з 2014-2018 р.р на території проведення ООС відбувається управління територіями, на яких вона проводиться у формі цивільно-військового співробітництва (надалі ЦВС) – унікальної форми взаємодії цивільної та військової адміністрацій, спрямованої на забезпечення першочергового виконання ЗСУ завдань щодо захисту суверенітету та недоторканності державної території, а також суспільно-політичних та соціально-економічних процесів розвитку територій з урахуванням особливостей проведення ООС. ЦВС реалізується шляхом координації зусиль силових структур та відомств і цивільних адміністрацій [155, с. 198].

Зазначені відносини, як і механізм діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС є самостійними складовими елементами виконавчої влади, оскільки будь-яке суспільне утворення виникає одночасно із формуванням у ньому відносин влади та управління тими процесами, які в ньому відбуваються. І вже на початку свого існування воно потребує відповідного засобу самоуправління та самоорганізації у своїй системі – механізму управління. Через цей механізм і здійснюється реалізація владних відносин та забезпечується авторитетність і легітимність влади, відбувається реалізація інтересів певних соціальних угруповань, в нашому випадку населення яке проживає на території проведення ООС.

Цілком логічним є те, що владні відносини можуть відбуватися протягом двох етапів:

- перший – з'являється своєрідний інтерес групи суспільства, який еволюціонує у політичну волю, яка має суттєвий вплив вже в рамках усього суспільства (суспільна мета або завдання);
- другий – завдяки механізму реалізації ця політична воля трансформується у суспільні відносини владного характеру.

Суспільна влада проходить характеризується таким чином процесом її формування а потім реалізації, відповідно вона стосується суспільних відносин формування та реалізації соціальної влади, а також механізм утворення таких відносин [29].

Операція об'єднаних сил є надзвичайно складним і негативним явищем для країни, на території якої воно відбувається. Це у свою чергу породжує і складність управління або адміністрування суспільних відносин на цій території, саме тому воно здійснюється за допомогою відповідного механізму метою якого є в першу чергу є стабільне та ефективне забезпечення прав і законних інтересів громадян, які проживають на території проведення ООС та тих громадян, хто отримав статус переселенця, а також держави та суспільства в цілому на підставі відповідних адміністративно-правових норм та організаційно-управлінського механізму їх реалізації.

Окрім цього, механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС покликаний забезпечувати ефективність та стабільність правовідносин у всіх сферах життєдіяльності громадян, які проживають на вказаній території або перебувають на законних підставах по за її межами. Також, за допомогою елементів та засобів діяльності механізму адміністративно-правового регулювання здійснюється попередження протиправних діянь на території проведення військової операції, недопущення уповноваженими суб'єктами порушення прав і законних інтересів громадян, які мешкають на території проведення ООС, переселенців, суспільства та держави цілому.

За допомогою механізму адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС здійснюються усі необхідні заходи щодо захисту та відновлення порушених прав, відшкодування збитків та забезпечення соціального захисту населення.

Як уже зазначалося, механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС повинен створюватися саме як інструмент реалізації цілей та завдань його діяльності щодо процесів, які відбуваються в суспільному житті (в нашому випадку під час проведення ООС), як засіб конкретизації загальних функцій виконавчої влади у різних сферах суспільного життя (наприклад соціальне забезпечення населення, яке проживає в зоні проведення ООС).

Зауважимо, що органи публічної адміністрації, їх діяльність та повноваження завжди обумовлені чітко визначеною необхідністю реалізації цілей та завдань державних органів виконавчої влади, а саме загальних, персоніфікованих, відповідно до конкретних сфер суспільного життя.

А це, у свою чергу, засвідчує, що між завданнями та цілями діяльності державних органів виконавчої влади, які мають загальний характер, і функціями органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС є прямий зв'язок: функції органів публічної адміністрації похідні в цілому від цілей та завдань центральних органів виконавчої влади.

Отже, можна зробити висновок, що механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС є узагальнюючою системою яка у своєму складі має весь спектр організаційно-управлінської та правоохоронної підзаконної владно-публічної діяльності як внутрішньої, так і зовнішньої спрямованості. Окрім цього, цей механізм є комплексним або навіть основоположним в системі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

Підтвердженням цього є той факт, що публічна адміністрація в зоні проведення ООС створена як інструмент реалізації цілей та завдань їх діяльності щодо процесів, які відбуваються в суспільному житті під час проведення військової операції на території, на яку розповсюджуються владні повноваження, а також як засіб конкретизації загальних функцій виконавчої влади у певних сферах на тій же території.

Вбачаємо за необхідне зазначити, що без формування чіткої та достатньої правової бази неможливо ефективно організувати функціонування органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС. Нормативно-правові акти повинні всебічно розкривати правовий статус й адміністративно-процесуальну правосуб'єктність адміністрацій. Законодавча база з процесуальних аспектів діяльності органів публічного адміністрування в зоні проведення ООС із врахуванням процесу інтеграції до Європейського Союзу (враховуючі їх стандарти і досвід), територіальної цілісності України.

Варто зауважити, що сучасний стан врегулювання питання процесуальної

регламентації діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС не забезпечує ефективну процедуру щодо реалізації громадян свої прав в питаннях взаємовідносин із такими адміністраціями.

Зауважимо, що система органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС завжди обумовлена чітко визначеною необхідністю реалізації цілей та завдань місцевих органів виконавчої влади – і загальних, і персоніфікованих, відповідно до конкретних сфер суспільного життя. Так, наприклад в Україні в період проведення ООС основним органом публічної адміністрації є військово-цивільні адміністрації населених пунктів. Вони на відповідній території здійснюють наступні повноваження відповідних органів місцевого самоврядування, з урахуванням особливостей, встановлених Законом «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема:

- підготовки та затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування;
- забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;
- здійснення управління майном, яке перебуває у комунальній власності відповідної територіальної громади (крім вирішення питань відчуження, у тому числі і шляхом приватизації комунального майна та надання комунального майна в оренду на строк понад один рік) та інші повноваження передбачені Законом України «Про військовоцивільні адміністрації» та «Про місцеве самоврядування в Україні» [98].

Окрім цього військово-цивільні адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження передбачені цим законом та Податковим кодексом України щодо:

- встановлення ставок місцевих податків і зборів відповідно до Податкового кодексу України, якщо відсутнє рішення відповідної ради з цих питань;

- прийняття рішень щодо надання відповідно до законодавства пільг зі сплати місцевих податків і зборів, якщо відсутнє рішення відповідної ради з цих питань;

- встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів на побутові, комунальні (крім тарифів на теплову енергію, централізоване водопостачання та водовідведення, перероблення та захоронення побутових відходів, послуги з централізованого опалення, послуги з централізованого постачання холодної води, послуги з централізованого постачання гарячої води, послуги з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), які встановлюються національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг), транспортні та інші послуги [78, ст. 112.].

Також, цивільно-військові адміністрації наділені повноваженнями щодо:

- здійснення відповідно до закону повноважень щодо організації проведення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці всеукраїнських референдумів та виборів органів державної влади і місцевого самоврядування;

- прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад та їх органів;

- заслуховування інформації прокурорів та керівників органів внутрішніх справ про стан законності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території та інші повноваження передбачені вказаними вище та іншими нормативно-правовими актами України.

Необхідно ще раз зазначити, що військово-цивільні адміністрації утворюються у зв'язку з неможливістю виконання місцевими державними органами своїх повноважень через проведення військової операції та зважаючи на необхідність забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції і опираючись на досвід інших країн, щодо вирішення схожих питань. Діяльність зазначених органів державної влади направлена в першу чергу на реалізацію функцій держави, та забезпечення безпеки населення і боротьба з диверсійно-підривною діяльністю.

Отже, механізм адміністративно-правового регулювання органів публічної адміністрації в зоні проведення ООС охоплює наступні сфери життя суспільства на території проведення військової операції, а саме:

- планування і соціально-економічного розвитку;
- бюджету та фінансів;
- управління майном;
- містобудування та житлово-комунального господарства;
- торгівлі та побутового обслуговування;
- транспорту, зв'язку і телекомунікацій;
- освіти;
- охорони здоров'я;
- культури і фізкультури та спорту;
- соціального захисту населення;
- регулювання земельних відносин;
- охорони довкілля та пам'яток історії та культури;
- оборони, національної безпеки та цивільного захисту;
- забезпечення законності, правопорядку;
- охорона прав, свобод і аконних інтересів громадян;
- вирішення організаційно-представницьких питань;
- вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою.

Отже, як висновок слід констатувати, що механізм адміністративно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації в зоні проведення ООС є чіткою послідовністю реалізації функцій держави щодо організації суспільного життя на території, яка тимчасово знаходиться зоною ООС.

Це є надзвичайно важливим моментом для успішного проведення самої ООС адже стосується якісного забезпечення безперервності реалізації виконавчої влади та забезпечення здійснення місцевого самоврядування на зазначеній території. Така необхідність виникає у зв'язку з тим, що органи місцевого самоврядування не взмозі у повному обсязі виконувати покладені на них Конституцією та законами України повноважень протягом тривалого часу, зокрема внаслідок їх

фактичного самоусунення від виконання своїх повноважень у зв'язку з проведенням військової операції.

Це вкрай негативно позначається на забезпеченні безпеки та життєдіяльності населення в окремих районах (Донецька та Луганська області). Зазначені проблеми стали підставою для застосування нових методів державного управління. Як уже зазначалося, новим напрямком реалізації виконавчої влади в Україні стало внесення змін до українського законодавства щодо утворення військово-цивільних адміністрацій, які наділені рядом ознак, зокрема:

- це державний орган;
- носить тимчасовий характер;
- утворені у селах, селищах, містах, районах та областях;
- діє у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України;
- має спеціальне призначення — забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції і саме основне виняткове це те, що військово-цивільна адміністрація є державним органом.

Саме зазначені специфічні органи здійснюють повноваження публічного адміністрування в окремих районах України за допомогою відповідного механізму, який можна визначити як узяту в єдності систему організаційних і правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативна діяльність органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил, з метою реалізації прав і свобод людини і громадянина. Основними елементами механізму діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил, на нашу думку, є: 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.

Висновки до розділу I

Дисертаційне дослідження присвячене теоретичному узагальненню і вирішенню та науково-теоретичному обґрунтуванню механізму адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил. Отримані в процесі дослідження результати дозволяють зробити такі основні висновки:

Аналіз історичних аспектів становлення адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил дав змогу стверджувати, що відсутність дієвого механізму виконавчої влади на місцях була однією з причин фіаско державотворчих процесів в Україні на початку минулого століття. Після здобуття незалежності й обрання Україною цивілізованої демократичної загальноприйнятої моделі розподілу трьох гілок влади відбулись кардинальні зміни в питаннях статусу органів влади на місцях. Перші кроки на шляху розподілу гілок влади, а також розмежування понять органів місцевої влади та місцевого самоврядування нормативно відобразились у Декларації про державний суверенітет України 1990 року. Реальний розподіл влади на законодавчу в особі Верховної Ради і виконавчу на чолі з Президентом відбувся лише подальшими роками. 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. Так, згідно Закону України «Про Представника Президента України» від 5 березня 1992 року врегульовувались питання правового статусу органів виконавчої влади на місцях, а також встановлювалась владна вертикаль від голови держави до облдерж- та райдержадміністрацій. Підсумком реорганізації влади став Закон «Про місцеві ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування», відповідно до якого частина повноважень від обласних і районних рад передавалась Представникам Президента. На районному й обласному рівнях ради позбавлялися власних виконавчих органів і набули характеру винятково представницьких органів. Але представлену модель було ліквідовано Законом України від 3 лютого 1994 року «Про формування місцевих органів влади і самоврядування». У зв'язку

з цим інститут місцевих державних адміністрацій було скасовано, а функції місцевих органів державної влади в повному обсязі знову перейшли до компетенції рад. Однак і цю модель організації влади та управління на місцях було змінено. Згідно із законом від 28 червня 1994 року «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», повне управління на місцях делеговано головам відповідних рад і виконавчих комітетів, які їх очолили. На основі цього переконуємося, що відбувається дублювання радянської моделі управління, яка й цього разу демонструє свою нежиттєздатність. Тому 8 червня 1995 року Президентом і Верховною Радою України було підписано Конституційний договір «Про основні засади організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України». Відповідно до цього договору було утворено єдину виконавчу вертикаль, нижньою ланкою якої була система місцевих державних адміністрацій з вертикальним підпорядкуванням. Одночасно в обласних і районних радах було скасовано виконавчі органи, чим забезпечилося практично повне виведення виконавчої влади з-під впливу Верховної Ради України. Указом Президента України від 21 серпня 1995 року було затверджено Положення про відповідні державні адміністрації (Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрації, затверджене Указом Президента України від 21.08.1995 р.; Положення про районні, районної в містах Києві і Севастополі державні адміністрації, затверджене Указом Президента України від 21.08.1995 р.). Разом із прийняттям Конституції України 28 червня 1996 року розпочався новий період історії становлення інституту місцевих держадміністрацій, оскільки згідно норм Конституції на зміну терміну «органи державного управління» стали використовуватись «виконавча влада», «органи виконавчої влади», «місцеві органи виконавчої влади».

Отже, досліджуючи історію розвитку та становлення місцевих органів виконавчої влади в Україні, можна зробити висновок, що наукова і практична значущість їх удосконалювання полягає в тому що їх діяльність тією чи іншою мірою впливає на більшість населення країни, і містить заряд, який визначає

навіть не стільки ставлення до реформ, скільки соціально-економічну стабільність в Українській державі.

2. З'ясовано, що основу методології дослідження становлять наукові позиції єдності формально-логічного та змістовно-діалектичного методологічних підходів. Також під час застосування різних методів дослідження особливе значення надавалося загальнонауковим підходам – аналізу і синтезу, а також системному підходу. Отже, 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. Окрім цього вдалося здійснити методологічний аналіз адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічного адміністрування в зоні проведення операції об'єднаних сил в результаті чого було сформовано чітке уявлення про конкретне спрямування зазначеної діяльності. Також було визначено, що методологія 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. У цілому методологія аналізу теорії адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил концептуально орієнтована на організацію діяльності вказаних органів і не допущення порушень в їх роботі, на організацію суспільних відносин під час проведення військових операцій, на забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів людини й громадянина. Окрім цього, вона спрямована на розкриття специфіки 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. Досліджено і доведено що механізм адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил – це сукупність взаємопов'язаних методів управління, які реалізуються відповідним 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 є узагальнюючою системою яка у своєму складі має весь спектр організаційно-управлінської та правоохоронної підзаконної владно-публічної діяльності як внутрішньої, так і зовнішньої спрямованості. Окрім цього, цей механізм є комплексним або навіть основоположним в системі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Він повинен створюватися саме як інструмент реалізації цілей та завдань його діяльності щодо процесів, які відбуваються в суспільному житті (в нашому випадку під час проведення ООС), як засіб конкретизації загальних функцій виконавчої влади у різних сферах суспільного життя (наприклад соціальне забезпечення населення, яке проживає в зоні проведення ООС). Окрім цього, за допомогою механізму адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил здійснюються усі необхідні заходи щодо захисту та відновлення порушених прав, відшкодування збитків та забезпечення соціального захисту населення. 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 та 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.

2.1. Специфіка завдань та функцій органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру в зоні проведення операції об'єднаних сил.

Як відомо, публічне адміністрування в останні роки в Україні прийнято вважати найбільш ефективним способом держаного впливу на суспільне життя. Хоч і існує твердження, що держава не має права вмішуватися в життя свого населення проте це діє до моменту, коли та чи інша діяльність людини або групи людей не загрожує державі вцілому, її незалежності, суверенності та територіальній цілісності.

Варто зазначити, що держава є безпосереднім суб'єктом публічного адміністрування. Свої повноваження держава реалізує через відповідні державні органи та посадові особи а також через різного роду недержавні утворення та представницькі органи.

На нашу думку, публічне адміністрування є надзвичайно важливою складовою життєдіяльності держави, особливо в такий складний політико-економічний період, оскільки цей вид державної діяльності покликаний безпосередньо реалізовувати практично усі процеси у суспільстві, створювати безпечні та комфортні умови життя суспільства, захищати права та свободи громадян.

Уваги заслуговує думка Т.О. Гуржій, що під публічним адмініструванням розуміє набагато ширший зміст: а) державне адміністрування, в якому суб'єктом організуючої волі виступає держава в особі своїх органів (посадових осіб); б) громадське адміністрування, суб'єктами якого є недержавні утворення: представницькі органи місцевої влади, їх виконавчі структури, посадові особи, громадські формування, організації тощо. У той же час учений погоджується з висновком про те, що «в нашому суспільстві, організованому на державних засадах, переважне значення має все-таки державний канал адміністрування. В

суспільному житті важко відшукати бодай одну сферу, на яку б не поширювався адміністративний вплив держави» [25].

Враховуючи події, які відбуваються в Україні, публічне адміністрування є найбільш ефективним способом впливу держави, яка таким чином реалізує свою виконавчу владу за допомогою організацій військово-цивільного характеру на території проведення військових дій. Оскільки військово-цивільні 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.

Говорячи про завдання органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру, то варто зазначити, що вони мають загальний та спеціальних характер. Що це означає? Тут необхідно уточнити, що під загальним характером слід розуміти певна група завдань, про які йде мова притаманні місцевим органам влади – суб'єктам державного управління загальної компетенції а під спеціальним характером слід розуміти ті завдання, які держава покладає на свої силові структури, які покликані здійснювати охоронні функції як в середині держави, так і за її межами, тобто здійснюють спеціальні дії та операції для забезпечення безпеки та територіальної цілісності держави.

Підтвердженням сказаного є чинне законодавство України зокрема Конституція України, Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», Закону «Про Службу безпеки України», Закон України «Про місцеві державні адміністрації», аналіз яких дав можливість стверджувати що основні завдання полягають у:

- захисті державного суверенітету;
- забезпеченні конституційного ладу країни;
- захисті територіальної цілісності держави;
- забезпеченні дії Конституції та законів України;
- забезпеченні безпеки і нормалізації життєдіяльності населення;
- забезпечення правопорядку;
- захисті економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу держави;

- захисту прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб;
- захисту від посягань з боку окремих організацій, осіб, груп, та держав;
- забезпечення охорони державної таємниці;
- забезпечення протидії диверсійним проявам і терористичним актам;
- недопущенні гуманітарної катастрофи в районі проведення операції об'єднаних сил;
- забезпечення виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку;
- забезпечення реалізації програм охорони довкілля та програм національно-культурного розвитку;
- забезпечення підготовки та виконання відповідних бюджетів;
- забезпечення підготовки та здачі звітів про виконання відповідних бюджетів та програм;
- забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування;
- забезпечення реалізації інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Зробивши огляд існуючих завдань, приходимо до висновку, що не дивлячись на складність ситуації, важку політико-економічну обстановку – усі завдання, цілі, функції, принципи будь-якого органу повинні в першу чергу співпадати із політичними цілями державної влади. Це першочергова складова успішності проведення будь-яких операцій та будь-якого співробітництва. Також, варто зазначити, що усі вищезазначені завдання органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру мають все ж таки більш теоретичний характер. Проте, на нашу думку, то в ситуації яка існує в Україні, основним завданням є досягнення і закріплення успіху воєнних операцій та їх результатів, а також відновлення функціонування державної влади на кризовій території.

Якщо говорити про практичну або максимально дієву сторону завдань органів публічної адміністрації цивільно-військового характеру, то вони полягають у наступному:

- нормалізація умов життя мирного населення, а саме організація

харчування, медичне забезпечення, будівництво та облаштування тимчасових таборів для переміщених осіб;

- відновлення функціонування органів державної влади на кризових територіях;
- відновленню знищеної або такої, що не функціонує інфраструктури на ввіреній території;
- допомога або моніторинг діяльності місій гуманітарної допомоги;
- роззброєння усіх незаконних військових формувань;
- вирішення проблеми із наявністю значної кількості у населення вогнепальної зброї тощо;
- сприяння процесу розмінування;
- забезпечення можливості до пересування цивільного населення на території розповсюдження компетенції;
- боротьба з масовими заворушеннями, зі злочинністю і бандитизмом.
- професійна підготовка кадрів які можуть ефективно працювати в умовах ООС;
- організація та проведення місцевих виборів на кризових територіях.
- ведення інформаційно-пропагандистської роботи серед місцевого населення [39].

Отже, можна зробити висновок, що дійсно органи публічної адміністрації військово-цивільного характеру представляю державу на територіях проведення військових операції, реалізують її владу, волю та здійснюють захист населення, території та цілісності держави саме за допомогою зазначених завдань, оскільки це є максимально дієвий спосіб, який дає можливість створити максимально можливі умови для життєдіяльності населення, яке проживає на кризовій території.

Щодо функцій органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру, то тут варто згадати, який зміст вкладає вітчизняна наука в поняття «функція». Отже, домінуючою є думка, що це головні напрямки і види діяльності держави, обумовлені її завданнями і цілями і такі, що характеризують її сутність. Функції держави не можна ототожнювати з функціями її окремих

органів, які є частиною апарату держави і відбиваються у компетенції, у предметі ведення, у правах і обов'язках (повноваженнях), закріплених за ними. Функції держави відбивають реалізацію загальносоціальних, або «спільних справ» (а не класових), що забезпечують об'єктивне існування людей. Тобто, можна класифікувати функції сучасної держави за різними критеріями: суб'єктами, об'єктами, способами, засобами та іншими елементами державної діяльності [134].

Проте, в нашому випадку мова йде про специфічний орган публічної адміністрації, який здійснює свої повноваження у надзвичайно складній обстановці, при цьому має реалізувати основні функції держави, які в деякій мірі тісно взаємопов'язані з їх владними повноваженнями, але при цьому їх не можна ототожнювати оскільки загальна теорія держви та права стверджує, що завдяки повноваженням тих чи інших органів реалізується функції держави. Тут варто зауважити, що функції органів публічного адміністрування можуть бути однаковими, а от повноваження уже будуть різними. А оскільки ми говоримо про військово-цивільні адміністрації, то вони, будучи одним із органів публічної адміністрації держави реалізують ті самі функції, що і будь які державні адміністрації, але повноваження мають зовсім інші, які притаманні тільки їм, оскільки ці військово-цивільні органи всетаки, в переважній більшості наділені повноваженнями охоронного характеру, таким, що властиві лише силовим структурами держави.

Аналіз сучасного положення військово-цивільних адміністрації на території проведення військових дій, та відповідного чинного законодавства, то їх основних функції належить:

- адміністративноуправлінські;
- адміністративно-розпорядчі;
- бюджетні;
- фінансові;
- економічні;
- правоохоронні;
- юрисдикційні.

Адміністративно-управлінські та адміністративно-розпорядчі покликані в більшій мірі на територіях проведення військових дій забезпечувати оборону, підтримувати громадський порядок, проводити просвітницьку роботу, забезпечувати здійснення розвідки і контррозвідки, організовувати та здійснювати заходи щодо мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом, здійснювати усіх необхідних заходів для організації та охорони державного кордону, тобто створювати належні умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України; сприяти Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні; здійснювати заходів щодо військово-патріотичного виховання населення.

Бюджетні, фінансові та економічні функції покликані для керівництва промисловістю, транспортом, сільським господарством, сприяння розвитку підприємництва, та здійснення антимонопольної діяльності на територіях проведення військових дій та прилеглих до них. Також ці функції передбачають розробку та затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку проблемного регіону; управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування і зв'язку; здійснення управління майном, яке перебуває у комунальній власності відповідної територіальної громади; встановлення ставок місцевих податків і зборів; встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту; прийняття рішень з питань боротьби зі стихійним лихом та епідеміями. Окрім цього, враховуючи особливий період, через вказані функції військово-цивільні адміністрації розробляють прогнози економічного і соціального розвитку на середньостроковий період, програми економічного і соціального розвитку на короткостроковий період та забезпечують контроль за виконанням відповідних показників програм економічного і соціального розвитку на короткостроковий період [91].

Щодо правоохоронних та юрисдикційних функцій то вони в переважній більшості покликані для здійснення ряду заходів щодо роботи з населенням, а саме:

- забезпечення комендантського часу;

- забезпечення наявності у громадян відповідних посвідчуючих та дозвільних документів;
- організації перевірки документів, що посвідчують особу;
- здійснення заборонних заходів щодо руху громадян та транспортних засобів у певний час та на певній території;
- порушення, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань;
- організації контролю за роботою підприємств телекомунікацій;
- встановлення обмежень щодо торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними та отруйними речовинами, алкогольними напоями і речовинами, виробленими на спиртовій основі;
- вилучення у громадян на зберігання вогнепальної зброї та боєприпасів;
- встановлення порядку використання сховищ, споруд та інших об'єктів для захисту населення, а також для задоволення потреб безпеки;
- організації евакуації населення з місць і районів, небезпечних для проживання тощо.

Окрім цього, Наказ НГШ Збройних Сил України від 02.04.2019 № 131 закріплює наступний перелік функцій, а саме:

- а) забезпечення підтримки дій військ, яка включає:
 - забезпечення оцінки ситуації в цивільному середовищі;
 - визначення ключових цивільних показників (індикаторів, маркерів), які мають критичний вплив на ведення бойових дій (під час проведення конкретної військової операції);
 - вироблення пропозицій для попередження негативного впливу цивільного середовища на війська та військову операцію загалом;
 - організацію та проведення попереджувальних заходів щодо недопущення перешкоджання діям військ (сил), блокування військових колон на шляхах пересування, вантажів, місць дислокації, районів дій військ (сил) або обмеження свободи їх пересування;
 - визначення та аналіз негативного впливу дій військ (сил) на цивільне середовище та надання пропозицій щодо його зменшення;

- формування позитивної громадської думки та прозорості щодо дій військ (сил);

- участь в інформуванні цивільного населення у розрізі стратегічних комунікацій; організацію та координацію доступу військ (сил) до ресурсів цивільного середовища (у разі необхідності); участь у підтриманні заходів правового режиму воєнного та надзвичайного стану;

б) забезпечення цивільно-військової взаємодії, яка включає:

- визначення ключових посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, впливових політичних лідерів, бізнесменів, лідерів думок, громадських діячів (активістів), представників релігійних організацій тощо;

- розвиток структур, мереж, механізмів взаємодії з об'єктами цивільного середовища;

- збір інформації у сфері цивільно-військового середовища;

в) забезпечення підтримки цивільного середовища, яка включає:

- надання підтримки органам державної влади та місцевого самоврядування для розбудови (відновлення) їхніх спроможностей;

- надання необхідної інформації населенню про дії військ з метою зменшення випадкових людських втрат;

- підтримку цивільного населення військовими засобами в ситуаціях, коли Збройні Сили України є єдиними, хто може надати допомогу.

Отже, можна зробити висновок, що зазначений перелік функцій не є вичерпним, оскільки на сьогоднішній день, не дивлячись на те, що гібридна війна триває уже майже шість років, вони й досі не узгоджені та не систематизовані, тож ми не можемо говорити про якусь їх конкретику. Взагалі, якщо говорити про кризову територію та операцію об'єднаних сил, то це явище як для України, так і для світового співтовариства є унікальним явищем, оскільки має специфічний характер та методику проведення. Специфіка полягає у незвичному для світової практики здійсненні цивільно-військового співробітництва поєднанні традиційних та не традиційних силових дій [128].

Отже, дослідивши основні завдання та функції органів публічного адміністрування цивільно-військового характеру можна зробити висновок, що це

досить не проста складова їх діяльності як органу публічного адміністрування держави, яка покликана реалізувати її основні задачі та принципи. При цьому, варто зауважити, що органи публічного адміністрування військово-цивільного характеру являються специфічним видом публічно-політичних відносин у процесі здійснення владно-управлінського впливу держави, які покликані впорядкувати всі суспільні процеси на кризових територіях, що дасть можливість досягти сталого розвитку нації та країни після закінчення військових дій. Ця специфіка полягає у тому, що вони:

- а) наділені повноваженнями, які мають дуалістичний характер;
- б) завдання функцій органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру мають, переважно, правоохоронний характер;
- в) функцій органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру не мають чіткої систематизації і змінюються в залежності від ситуації на кризовій території;
- г) являють в собі елементи військового управління;
- д) реалізуються в умовах проведення операції об'єднаних сил.

Зазначені особливості не притаманні ні одній складовій структурі органів публічного адміністрування в Україні, саме тому і представляють собою специфічний набір, який використовується військово-цивільними адміністраціями для реалізації державної влади на території проведення операції об'єднаних сил.

2.2. Організація діяльності органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру в зоні проведення операції об'єднаних сил.

На сьогоднішній день, як вже зазначалось в дослідженні, в Україні було сформовано протягом останніх років достатню нормативно-правову базу для організації діяльності системи військово-цивільних адміністрацій. Станом на сьогодні в зоні збройного конфлікту важливе місце в організації діяльності в тому числі й військово-цивільних адміністрацій займає Командувач об'єднаних сил. Він реалізує власні повноваження через Об'єднаний оперативний штаб Збройних Сил України. Штаб здійснює планування, організацію та контроль за виконанням заходів з забезпечення безпеки і оборони України, а також, що важливо, в

Донецькій та Луганській областях спрямовує, координує та контролює діяльність військово-цивільних адміністрацій, а також в разі утворення, військових адміністрації з питань національної безпеки та оборони [105]. Водночас, специфіка такого типу адміністрації полягає у підпорядкуванні військово-цивільних адміністрацій Президенту України, Верховній Раді, Кабміну, тобто усім вищим органам влади України.

В Законі України «Про військово-цивільні адміністрації» [85] містяться основні норми щодо питань організації діяльності адміністрацій, а також їх визначення, статус та призначення. В статті 1 Закону підтверджується тимчасовий характер такого типу адміністрацій. В Частині 2 статті 1 Закону наводиться визначення військово-цивільних адміністрацій: «...це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії Російської Федерації, зокрема проведення антитерористичної операції»[85].

Військово-цивільні адміністрації областей та районів тимчасово виконують повноваження облрад та районних рад й державних адміністрацій. До-речі, В. Шевченко пише про випадки конфлікту повноважень військово-цивільних адміністрацій із районними радами тощо, наводячи приклад Попаснянської районної військово-цивільної адміністрації, утвореною Указом Президента України від 5 березня 2015 року №123/2015 «Про утворення військово-цивільних адміністрацій». На той час необхідно було згідно Закону України «Про військово-

цивільні адміністрації» Президентів прийняти рішення про припинення повноважень даної районної ради. Водночас, В. Шевченко зазначала на відсутності в законі чітких механізмів складення повноважень районної рад. Й узв'язку з відсутністю рішення Президента паралельно із військово-цивільною адміністрацією продовжувала діяти відповідно до «звичайного» законодавства про місцеве самоврядування Попаснянська районна рада [156].

Наступною ланкою постають військово-цивільні адміністрації населених пунктів, які замінюють сільські, селищні, міські ради, районні у містах, їх виконкоми, а також їх голів та здійснюють відповідні повноваження. Військово-цивільні адміністрації населених пунктів, слід зауважити, набувають повноважень з дня їх внесення запису про їх реєстрацію як юридичної особи. Натомість обласні та районні державні адміністрації на тимчасовій основі набувають статуту також і військово-цивільної адміністрації згідно Указів Президента України, відповідно вносити зміни до відомостей про юридичну особу не потребується. До офіційної назви може додаватись «військово-цивільна адміністрація» [зупровца]. Наприклад, на офіційному сайті Луганської обласної державної адміністрації додається «Обласна військово-цивільна адміністрація, на відміну від офіційного сайту Донецької обласної державної адміністрації. Хоча, у розпорядженнях керівників цих адміністрацій прямо зазначається «Донецька обласна державна адміністрація. Донецька обласна військово-цивільна адміністрація». Це прописано в пункті 3 статті 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», у випадку утворення районної чи обласної військово-цивільної адміністрації їх статусу набувають районні, обласні державні адміністрації, голови яких стають також керівниками військово-цивільних адміністрацій

Отже, районні, обласні та населених пунктів цивільно-військові адміністрації у своїй діяльності поєднують повноваження органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, а також з питань забезпечення та охорони правопорядку на ввірених територіях. До речі, у своїй діяльності згідно статті 2 Закону адміністрації керуються, звісно, Конституцією, а також відповідним Законом та Законом України «Про боротьбу з тероризмом», й рядом інших нормативно-правових актів [85].

Фундаментальні та основоположні норми щодо організації діяльності військово-цивільних адміністрацій містяться в статті 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації». Як вже зазначалось, створюються вони Президентом України. Станом на сьогодні вже в статті 3 пункті 1 міститься норма про припинення повноважень у день набрання чинності відповідного акту Президента України про створення військово-цивільної адміністрації: якщо створюється обласна військово-цивільна адміністрація, припиняються повноваження обласної ради, її виконавчих інстанцій, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, така ж процедура застосовується до адміністрацій районного рівня. В містах, районних у містах, селищах, селах ради також припиняють власні повноваження в разі створення військово-цивільної адміністрації населеного пункту [85].

До речі, під час проведення круглого столу на тему «Проблематика законодавчого забезпечення створення та діяльності військово-цивільних адміністрацій, діяльності та припинення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у Донецькій та Луганській областях за умови створення військово-цивільних адміністрацій» зауважувались проблеми процедури припинення повноважень таких рад. Серед запропонованих варіантів вирішення проблеми постало уточнення й формування спеціальної процедури припинення повноважень через утворення комісій, які б займались передачею майна з балансу рад, виконавчих органів до військово-цивільної адміністрації. А також необхідність розробки механізму, за якого відбулось би: «...цивілізоване звільнення всіх працівників з можливістю отримати вихідну допомогу або перейти на роботу до військово-цивільної адміністрації» [125, с. 3].

Акцентується увага, що подібного чіткого механізму не впроваджено й станом на 2017 рік вже два роки ситуація не вирішувалась. Внаслідок цього працівники апаратів, селищний голова, секретарі ради не мають можливості до трудової книжки навіть внести запис. Водночас, було запропоновано новий законопроект, який передбачає під час створення військово-цивільних організацій «співіснування» військово-цивільної адміністрації з місцевими радами: «...при створенні військово-цивільних адміністрацій припиняється лише проведення

пленарних засідань місцевих рад і вирішення на них питань виключної компетенції цих рад. Повноваження депутатів не припиняються, виконавчі органи і апарат працюють і забезпечують діяльність військово-цивільних адміністрацій виключно з питань, віднесених до відання рад, які відтепер має вирішувати військово-цивільна адміністрація» [125, с. 3–4]. Також на круглому столі була озвучена думка, що в селищах, селах, містах повністю замінити всю систему місцевого самоврядування на військово-цивільну адміністрацію недоцільно й це носить ознаки неконституційності. Наводились цілком слушні думки, що в містах, селах, селищах існують, наприклад, відділи освіти, керманіч якого призначає директорів дитячих садків тощо, й відділів в місті може налічуватись декілька десятків, які мають статус юридичної особи. Таким чином кілька сотень людей будуть підлягати звільненню. Водночас, вирішення питання директорів шкіл та дитячих садків не повинна покладатись на адміністрації, головною метою яких є відсіч збройної агресії тощо [125, с. 3–4].

Згідно пункту 4 та 5 статті 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» визначаються засади кадрового забезпечення адміністрацій. На посади військово-цивільних адміністрацій населених пунктів (міста, села, селища) призначаються військовослужбовці або представники керівного чи рядового складу правоохоронних інституцій. Такі особи залишаються на військовій чи правоохоронній службі. Трудовий договір такі особи укладають або з Антитерористичним центром при СБУ (в адміністраціях у районі проведення антитерористичних операцій) або з Об'єднаним оперативним штабом Збройних Сил України (для здійснення діяльності в районі реалізації національної безпеки і оборони, стримування агресії РФ в Луганській та Донецькій областях. Військовослужбовці або представники правоохоронних органів рядового та начальницького складу можуть заміщатись на посади державних службовців у Обласних та районних державних адміністрацій, які отримали статус військово-цивільної адміністрації. За рішенням керівника районної або обласної військово-цивільної адміністрації, окрім того, можуть призначатись на посади держслужбовців інші особи із спеціальним досвідом та знаннями. Таке призначення відбувається без проведення конкурсного відбору [85].

Президент України за поданням керівника Антитерористичного центру при СБУ затверджує перелік посад у військово-цивільних адміністраціях міст, сіл та селищ, а також обласних та районних військово-цивільних адміністраціях Разом із тим, згідно пункту 6 статті 3 є наступна норма: «...а в разі утворення військово-цивільних адміністрацій для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях – за поданням Командувача об'єднаних сил [85].

Указом Президента України «Про деякі питання військово-цивільних адміністрацій» від 23 квітня 2015 року № 237/2015 було затверджено такий перелік. У військово-цивільних адміністраціях населених пунктах заміщенню військовослужбовцями та особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів підлягають: на рівні військово-цивільної адміністрації керівник, перший заступник керівника, заступник керівника з питань безпеки та громадського порядку, головний спеціаліст сектору інформаційної політики (на всі ці посади передбачено по 1 посадовій особі); в селищах це заступник керівника з питань безпеки та громадського порядку а також головний спеціаліст сектору інформаційної політики; в селі так само [92].

В обласній військово-цивільній адміністрації це такі посади: керівник, заступник керівника, до відання якого віднесені питання безпеки та громадського порядку, два заступники директора департаменту (управління), до відання яких віднесені питання внутрішньої політики, інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю, три начальники управлінь (відділів, секторів), до відання яких віднесені питання взаємодії з правоохоронними органами, оборонної роботи, надзвичайних ситуацій, цивільного захисту, мобілізаційної роботи, три головних спеціалісти управлінь (відділів, секторів), до відання яких віднесені питання взаємодії з правоохоронними органами, оборонної роботи, надзвичайних ситуацій, цивільного захисту, мобілізаційної роботи. В районній військово-цивільній адміністрації це заступник керівника з питань безпеки та громадського порядку, а також два головних спеціаліста управлінь (відділів, секторів), до

відання яких віднесені питання взаємодії з правоохоронними органами, оборонної роботи, надзвичайних ситуацій, цивільного захисту, мобілізаційної роботи [92].

Вчений О. Муза наголошує на необхідності зміни організаційно-правових повноважень військово-цивільних адміністрацій у питаннях повноважень Антитерористичного центру при Службі безпеки України щодо здійснення ним кадрових питань діяльності військово-цивільних адміністрацій. Підхід, коли Антитерористичний центр укладає трудові договори, керівник військово-цивільних адміністрацій населених пунктів призначається на посаду та звільняється з посади керівником обласної військово-цивільної адміністрацій за погодженням з керівником Антитерористичного центру при Службі безпеки України, призначає заступників керівників та керівників структурних підрозділів, штатну структуру та розпис адміністрації за поданням керівника, вважає не виправданим. Аргументом постає той факт, що Антитерористичний центр не виконує функцій у питаннях освіти, охорони здоров'я тощо, що входить до сфери відання органів місцевого самоврядування та місцевих держадміністрацій [63, с. 66–67]. Повноваження органів місцевого самоврядування, надані військово-цивільним адміністраціям, не стосуються правоохоронної діяльності й предмету відання СБУ, водночас, таким чином військово-цивільні адміністрації фактом свого існування обмежують конституційні права громад на місцеве самоврядування [63, с. 67].

Разом із тим, слід зауважити, що по-перше, наведений перелік посад, на які повинні бути поставлені військовослужбовці або правоохоронці стосуються переважно інформаційної безпеки, правопорядку, тобто блок питань, якими й повинні займатись представники «силового блоку». Разом із тим, не варто не брати до уваги факт, що місцева влада може самоусунутись від виконання обов'язків, а також в силу багатьох причин представники з місцевих державних посадовців можуть саботувати роботу органів державної влади та місцевого самоврядування. В таких умовах керівник військово-цивільної адміністрації повинен мати необхідний обсяг повноважень для організації ефективної діяльності не лише у сфері безпеки, але й надання різноманітних послуг, які надає населенню або державна адміністрація або орган місцевого самоврядування.

Як вже зазначалось вище, структуру та штатний розпис військово-цивільних адміністрацій населених пунктів затверджує керівник Антитерористичного центру за поданням керівника військово-цивільної адміністрації (пункт 8 статті 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»), у випадку утворення такого типу адміністрації з метою виконання повноважень в районах здійснення заходів з забезпечення національної безпеки і оборони в Донецькій та Луганській області на це уповноважений Командувач об'єднаних сил [85].

Загальне керівництво покладається на керівників військово-цивільних адміністрацій. Керівництво адміністрацій населених пунктів та районних адміністрацій здійснює керівник обласної військово-цивільної адміністрації. За відсутності обласної адміністрації – керівник Антитерористичного центру або Командувач об'єднаних сил в Луганській та Донецькій областях. За діяльністю вже керівників обласних військово-цивільних адміністрацій у сферах громадського порядку й безпеки слідкує, а точніше керує їх діяльністю, або керівник Антитерористичного центру або Командувач об'єднаних сил (пункт 9 статті 3). Й, відповідно, військово-цивільною адміністрацією керує безпосередньо її керівник (пункт 10 статті 3). Керівник військово-цивільної адміністрації населеного пункту призначається та звільняється керівником обласної військово-цивільної адміністрації, одгак за погодженням з керівником Антитерористичного центру чи Командувачем об'єднаних сил (очільники цих інстанцій, відповідно, призначають керівників там, де не утворена обласна військово-цивільна адміністрація) (пункт 2 статті 6). Його заступники призначаються без конкурсного відбору керівником Антитерористичного центру або Командувачем об'єднаних сил (пункт 13 статті 3) [85].

Таким чином, військово-цивільні адміністрації мають досить складну організаційну структуру, відрізняються такою специфікою, що на неї покладені повноваження з широкого спектру сфер відання (від безпекових питань до вирішення освіти, охорони здоров'я в селі, селищі, місті тощо). Підпорядковується така адміністрація водночас Президентові (який утворює військово-цивільні адміністрації, призначає голів адміністрацій, визначає перелік посад, врешті решт, приймає рішення про ліквідацію таких адміністрацій. Окрім

того, адміністрації підпорядковуються Кабінету Міністрів України, оскільки на них покладено також виконання повноважень органів виконавчої влади (райдерж та облдерж адміністрацій). Верховна Рада України згідно пункту 15 статті 3 Закону здійснює парламентський контроль за діяльністю військово-цивільних адміністрацій.

Окрім загальних засад організації діяльності адміністрацій, необхідно звернути увагу, як безпосередньо на місцях військово-цивільні адміністрації, наприклад, населених пунктів здійснюють власну діяльність, та які місцеві нормативно-правові акти врегульовують їх діяльність. В військово-цивільних адміністраціях рівня міст відповідна влада власними актами згідно до законодавства України, в тому числі й про організацію, функції та повноваження військово-цивільних адміністрацій, визначає організаційні моменти діяльності адміністрації. Наприклад, 1 квітня 2019 року було затверджено очільником у місті Волноваха військово-цивільної адміністрації Положення про роботу Військово-цивільної адміністрації міста Волноваха Волноваського району Донецької області [93].

В Розділі I «Загальні Положення» зазначається, власне, нормативна база, відповідно до якої була утворена у місті Волноваха військово-цивільна адміністрація (Указ Президента України від 17.01.2019 «Про утворення військово-цивільної адміністрації» [122], Закон України «Про військово-цивільні адміністрації») для здійснення функцій та повноважень органів виконавчої влади на місцях, місцевого самоврядування. Згідно абзацу другого пункту 1.1. Загальних Положень зазначаються територіальні межі поширення компетенції адміністрації, оскільки окрім міста Волноваха, дана військово-цивільна адміністрація діє в деяких селах (Новопавлівка, Новогригорівка, Трудове). Також тут йде мова про перелік органів виконавчої та міської влади, повноваження яких тимчасово виконує військово-цивільна адміністрація: Волноваської міської ради, її виконавчих органів, а також інші, визначені Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» [93].

В Положенні вказується, що військово-цивільна адміністрація міста Волноваха забезпечує виконання норм Конституції, Законів, актів вищих органів

державної влади (Президента, кабміну), а також органів виконавчої влади; додержання прав і свобод, законності, правопорядку на відповідній території, а також можливість реалізації кожного на доступ до публічної інформації; реалізовувати й розробляти соціально-економічні регіональні програми, розвитку міста, а також виконувати загальнодержавного рівня програми розвитку; забезпечує виконання кошторису міста, а також підготовку звіту щодо реалізації бюджету; реалізацію повноважень, що були делеговані від органів виконавчої влади до органів місцевого самоврядування згідно діючого законодавства [93].

В пункті 1.2. визначається підконтрольність та підзвітність структурних одиниць волноваської міської військово-цивільної адміністрації керівнику ВЦА, а у сфері делегованих компетенції органів виконавчої влади відповідним органам виконавчої влади. В пункті 1.3. І Розділу підкреслюється принцип відповідальності за діяльність даної військово-цивільної адміністрації перед громадою та державою, а також фізичними та юридичними особами. Окрім того, тут вказуються засади законності, верховенства права, гласності та інші, притаманні усім райдержадміністраціям та місцевим органам влади засадам [93].

Загалом діяльність військово-цивільної адміністрації заснована на принципах відкритості та гласності, однак за винятком розгляду питань із таємною інформацією або з грифом «для службового користування». Згідно пункту 1.5. Розділу І діяльність із розгляду питань компетенції військово-цивільної адміністрації міста Волноваха здійснюється керівником адміністрації, його заступниками, керівниками відділів та інших структурних елементів, різноманітними допоміжними органами, які утворені ВЦА. Керівник ВЦА затверджує та вносить зміни й доповнення до такого Положення. У своїй діяльності ВЦА постає юридичною особою публічного права, має гербову печатку а також рахунки в Державній казначейській службі. В Загальних Положеннях також мова йде про неприбутковий характер діяльності ВЦА, вона внесена до Реєстру неприбуткових установ та організацій [полож].

В Розділі II «Структура ВЦА» окрім норм, що відповідають нормам Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» про затвердження керівником ООС при СБУ за поданням керівника ВЦА структури даної адміністрації, також

уточнюється, що керівник ВЦА затверджує власним розпорядженням положення, на основні яких відбувається організація діяльності та визначаються повноваження структурних елементів адміністрації, її відділів (пункт 2.3). Важливим є пункт 2.4., згідно якого визначається координація керівника та його заступників з територіальними підрозділами органів виконавчої влади різних рівнів (центральні, обласні та районні), а також взаємодію очільників структурних підрозділів та начальників відділів військово-цивільних адміністрацій з відповідними органами. Окрім того, в Положенні зазначено, що розподіл відповідних повноважень між керівником та його заступниками врегульовується згідно із розпорядженнями очільника військово-цивільної адміністрації, при чому повинні бути визначені закріплені за посадовою особою його повноваження і функцій, відділи та інші структурні елементи, якщо їх діяльність контролюється та координується посадовою особою (пункт 2.5.) [93].

Військово-цивільна адміністрація міста Волноваха складається із наступних структурних ланок: на чолі стоїть керівник, потім йде керівництво ВЦА, відділи або сектори прямого підпорядкування, структурні підрозділи. На даний момент окрім керівника військово-цивільної адміністрації міста Волноваха існують посади першого заступника, заступника керівника з питань безпеки та громадського контролю, заступник керівника з організаційних та соціальних питань, головний спеціаліст з питань інформполітики. Діють відділ державної реєстрації (начальник відділу та 2 шт. од. провідний спеціаліст), відділ у справах молоді, дітей, культури та спорту (начальник відділу, 3 шт. од. провідний спеціаліст), відділ архітектури та землепорядкування (начальник та 3 шт. од. провідний спеціаліст), відділ з питань організаційної та кадрової роботи (начальник та 3 шт. од. провідний спеціаліст), відділ з питань ЖКГ (начальник та 2 шт. од. провідний спеціаліст), відділ економіки. Окрім того існує сектор з питань мобілізаційної та оборонної роботи (завідуючий сектором та комендант [137].

В III Розділі про повноваження військово-цивільної адміністрації вказується лише, що адміністрація здійснює повноваження у відповідності до Законів України «Про боротьбу з тероризмом», «Про військово-цивільні адміністрації та інших нормативно-правових актів. В V розділі про керівника адміністрації

деталізується, що військово-цивільну адміністрацію міста Волноваха призначає та звільняє керівник обласної цивільно-військової адміністрації в разі погодження з Командувачем об'єднаних сил. В цьому ж розділі мова йде про перелік повноважень керівника ВЦА, що міститься у Законі України «Про військово-цивільні адміністрації», статті 6 частини 3.

З точки зору нормативного врегулювання питань організації діяльності військово-цивільної адміністрації міста Волноваха важливим постає X Розділ Положення. Він визначає організаційні питання роботи утворених ВЦА робочих органів. У пункті 10.1. міститься інформація про мету утворення постійних та тимчасових робочих органів у вигляді різноманітних робочих груп, координаційних рад, комісій, комітетів тощо. Створюються вони задля підвищення ефективності діяльності військово-цивільної адміністрації в питаннях реалізації власних повноважень, координування діяльності структурних елементів військово-цивільної адміністрації, а також підприємств, установ і організацій Волновахи під час виконання поставлених перед ними завдань, задля розробки проектів та розпоряджень керівника військово-цивільної адміністрації міста, різноманітних програм розвитку міста у сферах культури, економіки, соціальних питань, сприяння здійсненню контролюючих функцій, задля виконання нормативних документів від державних органів влади, вирішувати певні оперативні питання [93].

До таких тимчасових або постійних робочих органів долучаються керівник військово-цивільної адміністрації міста Волноваха, його заступники, посадові особи відділів та секторів, також можуть за погодженням чи згодою входити до представники не підвідомчих військово-цивільній адміністрації органів, громадських організацій, суб'єктів підприємницької діяльності, спеціалісти певної сфери чи науковці. Заступник керівника адміністрації, на кого покладена відповідальність за певне питання, погоджує склад подібної комісії, після чого вона затверджується актом, відповідно до якого вона створюється [93].

Протягом своєї діяльності, розпорядженнями керівника військово-цивільної адміністрації, створювались різноманітні комітети, робочі групи або комісії. Наприклад, 2 квітня 2019 року розпорядженням керівника військово-цивільної

адміністрації м. Волноваха №11 було утворено тендерний комітет ВЦА міста Волноваха Волноваського району Донецької області [123]. В розпорядженні вказуються мета та відповідні норми, якими керується керівник ВЦА: «З метою забезпечення дотримання правових та економічних засад здійснення процедур закупівель товарів, робіт і послуг, відповідно до статті 11 Закону України «Про публічні закупівлі», керуючись пунктом 4 частини 1 статті 4, пунктом 8 частини 3 статті 6 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації»: 1. Утворити тендерний комітет Військово-цивільної адміністрації міста Волноваха Волноваського району Донецької області. 2. Затвердити: 2.1. Положення про тендерний комітет Військово-цивільної адміністрації міста Волноваха Волноваського району Донецької області... 2.2. Склад тендерного комітету Військово-цивільної адміністрації міста Волноваха Волноваського району Донецької області... 3. Контроль за виконанням цього розпорядження залишаю за собою...» [123].

До розпорядження керівника ВЦА додаються «Положення про тендерний комітет...», де згідно Розділу II про засади діяльності, пункту 2.1. склад комітету, внесення до нього змін, положення про склад комітету затверджується керівником ВЦА міста Волноваха, пункту 2.3. керівництво комітету у вигляді голови комітету призначається також керівником ВЦА, а вже голова призначає своїх секретаря, заступника й визначає функції комітету (згідно пункту 2.4.). Персональна відповідальність за виконання функцій комітетом покладається на голову комітету (пункт 2.13.). Отже, керівник ВЦА міста Волноваха здійснює контроль за власним розпорядженням щодо створення тендерного комітету, затверджує склад комітету, а відповідальність за діяльність комітету несе його голова [123]. Водночас, наприклад, у розпорядженні керівника військово-цивільної адміністрації Волноваха від 14.05.2019 року №110 «Про створення комісії щодо надання одноразової матеріальної допомоги особам, які опинились в складних життєвих обставинах» [88], оновивши склад комісії, керівник ВЦА контроль за виконанням даного розпорядження поклав на в.о. заступника керівника з організаційних та соціальних питань.

До речі, наприклад, військово-цивільна адміністрація міста Волноваха займається також питанням розробки Стратегічного плану розвитку Волноваської об'єднаної територіальної громади. Відповідно для чого керівник військово-цивільної адміністрації видав розпорядження про затвердження Положення та складу робочої групи (як ще один різновид робочих груп) [95].

Згідно пункту 10.3. Положення про роботу Військово-цивільної адміністрації міста Волноваха основними організаційними формами діяльності робочих органів являються засідання, які проводяться за ініціативою голови робочого органу. Рішення робочих органів приймаються у вигляді досягнення консенсусу, а самі рішення мають рекомендаційний характер, й відповідно вони приймаються вже за розпорядженням керівника Військово-цивільної адміністрації міста Волноваха. Слід зауважити, що з усіх питань оргзабезпечення роботи тимчасових або постійних робочих комісій та контроль за виконанням прийнятих рішень або рекомендацій відповідає заступник керівника з профільного питання, відповідно до якого і була утворена комісія (пункт 10.9.) [93].

В Положенні про роботу військово-цивільної адміністрації міста Торецьк Донецької області містяться норми, що в загальному вигляді співпадають із нормами Положення військово-цивільної адміністрації міста Волноваха [81]. Водночас, на відміну від Положення в місті Волноваха, у Положенні міста Торецьк вказується в третьому розділі порядок планування роботи даної військово-цивільної адміністрації. Військово-цивільна адміністрація організовує власну діяльність планово. Згідно пункту 3.1. існують річний план роботи військово-цивільної адміністрації м. Торецьк, план роботи на квартал (поточний), місяць (називається оперативний). Плани роботи розробляються відповідно до основних заходів виконавчих органів адміністрації. За основу береться квартальний план [81].

Плани роботи ВЦА формуються за пропозиціями структурних підрозділів, служб відділів та управлінь за погодженням з заступниками керівника відділом організаційної роботи, діловодства, контролю та загальних питань. Цей відділ здійснює узагальнення пропозицій та складає проект плану роботи на рік, й за погодженням з заступниками керівника військово-цивільної адміністрації вносить

їх на розгляд та відповідно затвердження до керівника військово-цивільної адміністрації міста Торецьк. В річному плані повинні бути обов'язково включено планування основних заходів військово-цивільної адміністрації, план її роботи, плани засідань робочих органів (робочі групи, комісії чи ради при адміністрації). Квартальні плани складаються із семи розділів – перелік нагальних питань реалізації Програми соціально-економічного розвитку населеного пункту; питання, що повинні розглядатись в робочому порядку; вивчення діяльності виконавчих органів міських та селищних рад, управлінь, служб, відділів, підприємство, установ та організацій щодо виконання повноважень, делегованих військово-цивільній адміністрації міста Торецьк; діяльність з організації допомоги згаданим вище органам, підприємствам, організаціям та установам; план роботи з формування інформаційного простору; наради та семінари; план заходів щодо державних свят тощо [81].

Для підготовки квартального плану відділ організаційної роботи надсилає листи до керівникам структурних елементів військово-цивільної адміністрації, де визначає строки надання пропозицій для включення до плану роботи. Відповідні керівники погоджують пропозиції із заступниками керівника військово-цивільної адміністрації до відділу організаційної роботи. Цей відділ надсилає план роботи виконавцям. Структурні елементи адміністрації (відділи, управління, служби, структурні підрозділи) надають звіти про виконання плану до відділу організаційної роботи, де вони узагальнюються. Кожного місяця цей відділ на основі плану роботи адміністрації готує та розсилає керівному складу адміністрації план-сітку. Усі засідання робочих органів при військово-цивільній адміністрації міста Торецьк також проводяться у відповідності з планом їх роботи, який затверджується головою комісії, робочої групи або ради. Ці плани, звісно, формуються згідно загального плану роботи військово-цивільної адміністрації. Контроль за виконанням планів комісій, рад, робочих груп та прийнятих рішень покладаються на голів таких робочих органів, вони забезпечують підготовку засідань та оформлення своєчасно протоколів засідань, а також доводять рішення робочих органів до відома керівників підприємств, установ, організацій [81].

Згідно пункту 3.4. Положення діяльність управлінь, служб, відділів й інших підрозділів військово-цивільної адміністрації міста Торецьк здійснюється відповідно до квартального та місячного планів. Вони затверджуються заступниками очільника адміністрації. Місячні плани структурних елементів адміністрації міста розробляються з урахуванням напрямку роботи фахівців, що там працюють. Контролюючі функції щодо виконання планів має відділ організаційної роботи, діловодства, контролю та загальних питань.

В четвертому розділі вказується інформація про організацію кадрової роботи військово-цивільної адміністрації. За кадрове забезпечення у відділах, секторі прямого підпорядкування відповідає відділ кадрової роботи. У структурних підрозділах організацією кадрової роботи займається відповідальний працівник структурного підрозділу. Така організація реалізується за затвердженим річним планом, де міститься інформація про заходи щодо добору, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників. Тут також в пункті 4.2. зазначається, що керівник військово-цивільною адміністрацією одноосібно здійснює призначення на посади та звільняє посадових та службових осіб, інших категорій працівників військово-цивільної адміністрації (у інших, визначених законом випадках, він призначення здійснює за погодженням із іншими органами виконавчої влади. Навчання працівників адміністрації організовується відділом кадрів, який також несе відповідальність за проведення кадрової роботи [81].

Важливим елементом організації діяльності військово-цивільної адміністрації є розпорядження керівника військово-цивільної адміністрації. Підготовка розпоряджень керівника, організація контролю за їх виконанням врегульовується Положенням про розпорядження керівника військово-цивільної адміністрації. В місті Торецьк Положення про розпорядження керівника військово-цивільної адміністрації міста Торецьк Донецької області було затверджене відповідно до розпорядження керівника військово-цивільної адміністрації 1 вересня 2017 року [94].

Положення про розпорядження розробляється у відповідності Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», а також Положення про роботу

військово-цивільної адміністрації міста Торецьк й встановлює механізм підготовки а також процедуру погодження і видання розпоряджень керівника адміністрації міста Торецьк. В пункті 1.3. зазначено, що: «Згідно Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» керівник ВЦА на виконання Конституції України, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших актів центральних органів державної влади, розпоряджень голови обласної державної адміністрації, керівника обласної військово-цивільної адміністрації, власних і делегованих повноважень видає розпорядження, організовує і контролює їх виконання» [положрозп]. Такі розпорядження носять обов'язковий характер на території Торецька для виконання місцевими органами виконавчої влади в частині повноважень, що були делеговані, об'єднань громадян, підприємств, організацій та установ всіх форм власності, посадових осіб, для громадян, які постійно або тимчасово проживають в Торецьку. Згідно своїх повноважень керівник несе особисто за них відповідальність згідно із чинним законодавством [94].

Підставами для прийняття таких актів керівника військово-цивільної адміністрації вважаються: виконання законодавчих актів; указів Президента України; нормативної діяльності Кабінету міністрів України; виконання розпоряджень голови обласної державної адміністрації, тобто керівника обласної військово-цивільної адміністрації (в даному випадку керівника Донецької військово-цивільної адміністрації); для забезпечення й організації діяльності військово-цивільної адміністрації для виконання нею своїх завдань та функцій. За змістом акти керівника військово-цивільної адміністрації поділяються на розпорядження з основної діяльності, кадрових питань, особового складу [94].

Відділи, сектори, служби та управління розробляють проекти розпоряджень з основної діяльності. Їх контролюють заступники керівника військово-цивільної адміністрації. Проекти можуть розроблятися відповідно до доручень керівника адміністрації, а також за власною ініціативою. Головний розробник (у випадках, коли розробка проекту стосується декількох структурних елементів адміністрації міста Торецьк) здійснює координування роботи підрозділів, організовує та спрямовує її, а також завдяки проведенню консультацій, нарад, робочих зустрічей

ліквідує розбіжності щодо положень проекту. Необхідно зауважити, що організації, підприємства та установи, громадські організації мають право надавати пропозиції до військово-цивільної адміністрації щодо проектів розпоряджень. Кадрові розпорядження керівника адміністрації готуються відповідно до резолюцій й реалізуються відділом кадрової роботи. Відповідальність за зміст проектів розпоряджень лежить на заступниках керівника адміністрації, а також на керівниках структурних підрозділів (за відповідності до чинного українського законодавства) [94].

Контролю підлягають всі розпорядження окрім з питань затвердження положень комісій військово-цивільної адміністрації, кадрів, відряджень, положень про створення різноманітних консультативних, колегіальних органів за умови відсутності їм доручень. Координує роботу щодо виконання розпорядження профільний підрозділ адміністрації. А контроль здійснює один з заступників керівника військово-цивільної адміністрації. Усі проекти розпоряджень погоджуються з посадовими особами, які безпосередньо мають відношення до питань проекту. Керівник адміністрації може прийняти рішення про публічне обговорення проекту в разі звернення розробника або за власною ініціативою. Усі результати обговорення у вигляді пропозицій тощо враховуються головним розробником під час доопрацювання проекту. Розпорядження керівника набуває чинності з дня підписання. Усі розпорядження керівника адміністрації міста Торецька, що стосуються питань прав та обов'язків громадян, які проживають в населеному пункті, а також питання загального характеру набувають чинності з моменту його оприлюднення, а інші розпорядження набувають чинності з дня підписання [94].

Контролю підлягають розпорядження керівника адміністрації, в яких містяться конкретні доручення і завдання. Контроль за виконанням у строки розпоряджень здійснює відділ організаційної роботи, діловодства, контролю та загальних питань (відділ готує узагальнений перелік таких розпоряджень, складає місячні та квартальні плани-графіки контролю, перевіряє фактичний стан виконання розпоряджень, а також інформує керівництво військово-цивільної адміністрації про ситуацію із реалізацією розпоряджень. Також контроль за

виконанням розпоряджень, як вже згадувалось, покладається відповідно до Положення на профільного заступника керівника, координує процес виконання розпоряджень відповідний підрозділ адміністрації, а безпосередньо відповідають їх керівники, контроль за термінами надання інформації про виконання розпорядження здійснюється відповідальним працівником підрозділу, який займається діловодством та контролем. Контрольні перевірки здійснюють заступники керівника військово-цивільної адміністрації. Розпорядження знімається з контролю після виконання завдань, що ставились керівником адміністрації [94].

Слід зауважити, що в Положенні про роботу військово-цивільної адміністрації міста Торецьк детально регламентується організація роботи зі зверненнями громадян, яке окрім різноманітних нормативно-правових актів Президента, Кабінету міністрів, Верховної Ради України, регулюється розпорядженнями голови облдержадміністрації, керівника обласної військово-цивільної адміністрації з питань, що стосуються роботи зі зверненнями громадян. Також нормами положення визначається порядок підготовки та проведення нарад, семінарів та інших заходів під час діяльності військово-цивільної адміністрації міста Торецьк.

Неможливо оминути увагою під час висвітлення проблематики організації діяльності управління адміністрацій, що мають військово-цивільний характер, діяльність Управління цивільно-військового співробітництва при Збройних силах України як специфічний орган, заснований в 2014 році для здійснення координації між українськими військовими та місцевою владою, представниками громадськості, бізнесу, міжнародних організацій в зоні проведення операції об'єднаних сил. Сьогодні на території Донецької та Луганської областей діють центр координації, тобто Об'єднаний центр цивільно-військового співробітництва у місті Краматорськ, Об'єднаний центр цивільно-військового співробітництва у м. Северодонецьк, група цивільно-військового співробітництва м. Старобільськ, група цивільно-військового співробітництва в місті Бахмут, в місті Авдіївка, м. Курахове, м. Маріуполі. Також в Маріуполі діє ще один Об'єднаний центр цивільно-військового співробітництва [80].

В Положенні про Об'єднаний центр цивільно-військового співробітництва міститься основна інформація про цілі та завдання діяльності такого співробітництва, тут визначаються питання роботи центру. Загалом, в пункті 1.1. Загальних положень вказується, що такий центр створюється з метою координування спільних дій Збройних сил України та інших збройних формувань й правоохоронних інституцій, з органами місцевої влади, міжнародних організацій, недержавних і благодійних організацій, об'єднаннями громадян, ЗМІ для реагування на проблеми гуманітарного характеру, а також для скорішого відновлення законності й правопорядку в зоні ООС (до речі, в цьому положенні вказаний ще термін антитерористична операція), посилення ефективності діяльності місцевих державних органів влади в питаннях гуманітарного характеру та інформаційної сфери. Тут міститься також, в пункті 1.3. визначення Об'єднаного центру цивільно-військового співробітництва: «це підрозділ з питань координації спільних дій Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів, органів місцевої влади, міжнародних, недержавних, благодійних організацій, об'єднання громадян, засобів масової інформації, який створений в районах (населених пунктах) при штабах секторів, та до складу якого входять представники Збройних Сил України (далі – ЗСУ), Служби безпеки України (далі – СБУ) (за згодою), Міністерства внутрішніх справ України (далі — МВСУ) (за згодою), Національної гвардії України (далі — НГУ) (за згодою), Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) (за згодою), Державної фіскальної служби України (далі – ДФСУ) (за згодою), місцевих органів влади (за згодою), громадських організацій (за згодою) з метою швидкого реагування на загрози виникнення гуманітарної кризи та відновлення законності і правопорядку в районах (населених пунктах) проведення антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей, залучення додаткових ресурсів для місцевого населення, підрозділів Збройних Сил України та правоохоронних органів, інформаційного супроводження та посилення діяльності державних органів влади в гуманітарній та інформаційній сфері» [80].

Згідно II Розділу Положення на такі центри покладаються важливі завдання та функції в зоні збройного конфлікту. Центр здійснює обробку інформації та

організовує взаємодію між місцевими адміністраціями (в тому числі військово-цивільними), військовим та правоохоронцями для встановлення або відновлення правопорядку; центр планує та організовує співробітництво з місцевим цивільним населенням, громадськими організаціями; важливим завданням ставиться сприяння діяльності військово-цивільним адміністраціям; організація консультацій з органами місцевої влади (населеного пункту) з питань реагування на загрозу виникнення гуманітарних криз, функціонування державних інституцій на місцях, відновлення законності на території проведення ООС; інформування органів державної влади на місцях щодо соціально-економічної, гуманітарної, внутрішньополітичної ситуації в регіоні; формувати у населення позитивного сприйняття українських військових; допомога в організації та координації щодо надання гуманітарної допомоги недержавними, міжнародними та державними організаціями й приватними особами громадянам на підвідомчій території Донецької та Луганської областей а також на тимчасово окупованих територіях України [80].

В організаційному плані Об'єднаний центр цивільно-військового співробітництва складається із таких підрозділів: інформаційно-аналітичні групи і групи з питань гуманітарної допомоги. Серед основних завдань інформаційно-аналітичної групи можна назвати організацію, планування співпраці з місцевим населенням та органами влади; сприяння роботі військово-цивільних адміністрацій щодо їх економічної діяльності. Група з питань гуманітарної допомоги, відповідно, займається питаннями надання такої допомоги місцевому населенню.

Таким чином, необхідно зауважити що в цілому існуюча нормативно-правова база 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 місцевих державним адміністраціям тощо. Водночас 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, й 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.

2.3. Досвід адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру в деяких розвинених країнах.

Нажаль, в сучасних українських реаліях ми зіштовхнулись із необхідністю задля побудови ефективної системи управління, яке реалізується в тому числі й через військово-цивільні адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил (надалі ООС), досліджувати, аналізувати та систематизувати вже наявний історичний 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. Звісно, необхідно зауважити, що історичні, зовнішньо- 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 й не можуть бути механічно перенесені на реалії іншої держави. Водночас, із усвідомленням особливостей українських реалій, деякі аспекти застосування подібних адміністрацій закордоном можуть бути враховані та використані.

Якщо розглядати подібний досвід, слід звернути увагу на систему адміністрацій Ізраїлю, який змушений був майже від початку заснування власної

державності створювати військові адміністрації. Заслугує на увагу також підхід американців щодо врегулювання ситуації, яка склалась після Другої Світової війни із Японією. Разом із тим, слушно проаналізувати діяльність адміністративних установ в умовах військового конфлікту в Чечні Російської Федерації. Також неможливо оминати модель впровадження міжнародної адміністрації на прикладі Хорватії (деякі політики, фахівці відповідних сфер вважають міжнародну тимчасову адміністрацію однією з найкращих моделей врегулювання конфлікту на Донбасі).

В 2017 році вийшла стаття О. Сікорського «Військово-цивільні адміністрації, як спосіб забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції». Характеризуючи вже новаторську українську правову базу існування військово-цивільних адміністрацій, він вказує на те, що: «Одними із перших, схожу систему управління, використали ізраїльтяни» [133, с. 160]. Саме тому є слушним здійснити аналіз досвіду ізраїльтян в царині використання військово-цивільних адміністрацій.

Перший досвід застосування військових адміністрацій в Ізраїлі був використаний ще в 1940-х роках. Професор Відкритого Університету Ізраїлю Беніамін Нойбергер у своїй монографії про владу та політику в Ізраїлі наводить характеристику військової адміністрації. Він вказує, що здебільшого метою створення подібних інстанцій постає здійснення адміністративного управління проживаючими на відповідних територіях (що були окуповані) відання громадянами. А окрім внутрішнього законодавства тут повинно використовуватись міжнародне право. Однак, як зауважує професор, створена в 1948 році військова адміністрація Ізраїлю не відповідала подібним характеристикам. Причиною цього став той факт, що арабське населення, яке підпадало під юрисдикцію військової адміністрації, проживало на територіях, що входили, власне, були частиною держави Ізраїль. Загалом, даний тип адміністрації діяв відповідно до норм Уложення про оборону (надзвичайні обставини) 1945 року. Головними завданнями даної адміністрації поставав контроль за

переміщенням країною арабського населення (для цього їм необхідно було мати спеціальні дозволи) [68, с. 444].

Спочатку, протягом 1948–1949 років головним обов’язками адміністрації, окрім слідкування за переміщенням арабів, поставали: посилення контролю ізраїльською владою над територіями, де араби становлять більшість населення (Галілея, «малий трикутник, Північний Негев, що становили прикордонні зони); у випадку збройної агресії з боку сусідніх держав – унеможливлювати спроби місцевого арабського населення сприяти цьому (у українських реаліях вкрай важлива функція); перешкоджати створенню арабських націоналістичних організацій, в ідеологічних постулатах яких є анти ізраїльська риторика; швидко втілювати покарання злочинців, що скоїли злочини проти держави [68, с. 15].

Беніамін Нойбергер наводить твердження одного з військових губернаторів адміністрації щодо власних завдань. Той зазначав, що його функції не пов’язувались безпосередньо із обороною, оскільки остання належала до польової жандармерії та єврейських поселень, що розташовані вздовж кордону. Губернатор повинен був впроваджувати контроль за арабським населенням округу: «...Мы знаем, что часть его нам верна; но знаем и то, что остальные не отличаются преданностью. Отсюда – нужда в проверках, слежении, контроле» [68, с. 15] (*Ми знаємо, що частина його нам вірна, однак й знаємо також і те, що інша частина не відрізняється вірністю. Звідси – необхідність у перевірках, слідкуванні та контролю*).

Військова адміністрація поділялась на округи (Північний, Центральний та Південний). Очолював округ військовий губернатор, який наділявся широким спектром повноважень. Відповідно до Уложення про оборону, він отримав право накласти на будь-якого жителя ввіреної йому території домашній або адміністративний арешт, депортації, віддати наказ про знесення будинку чи конфіскувати майно, зачинити певне газетне видання, ліквідувати громадську організацію чи заборонити її створення, обмежити свободу пересування, оголосити певний район закритою зоною, встановити комендантську годину, увести обмеження у сфері працевлаштування тощо [68, с. 16].

Деякі політичні діячі виступали проти існування військової адміністрації, оскільки це суперечило принципам демократичної держави, а також надання спецдозволів для арабського населення виступало як інструмент тиску на нелояльних елементів [68, с. 444]. Згодом, до речі, адміністрація в 1966 році була ліквідована.

До речі, впровадження Уложення про оборону 1945 року обґрунтовувалось необхідністю забезпечення національної безпеки Ізраїлю. Воно обмежувало в тому числі й виїзд закордон не тільки представників національних меншин з прикордонних територій, де вони становлять більшість населення, під цю норму підпадало також і єврейське населення [20, с. 23]. Окрім того, цей акт дозволяв виконавчій владі здійснювати адміністративні арешти, обмежувати свободу пересування, видавати укази про примусову явку на робочі місця, вводити комендантську годину тощо [20, с. 74].

Однак, вже 1967 року для Ізраїлю відбулись історичні та визначні події, які багато в чому скерували подальший розвиток держави. В умовах ембарго на постачання зброї до Ізраїлю, водночас коли Радянський Союз активно поставляв озброєння до арабських держав, ця держава опинилась в ситуації, коли вона одна змушена була практично наодинці протистояти майже усім арабським сусіднім країнам. Ізраїльтяни опинились знову перед можливістю втратити власну державність. Однак завдяки ефективним діям ізраїльських військових ситуація обернулась з точки зору арабських країн досить не очікувано. Внаслідок «Шестиденної війни» війська Єгипту, Йорданії, Сирії були розгромлені, а ізраїльтяни взяли під власний контроль значний обсяг територій від плато Голан до Шарм аш-Шейха та від Суецького каналу до р. Йордан. Таким чином, держава Ізраїль опинилась перед проблемою встановлення власної адміністрації на територіях Синайського півострову, Східного Єрусалиму, Голанських висот, Сектору Гази, на Західному березі р. Йордан.

На ново захоплених територіях Західного берегу р. Йордан та в Секторі Газа після припинення активних бойових дій місцева влада сконцентрувалась в руках ізраїльської військової адміністрації з «вкрапленнями» елементів управління місцевого самоврядування [24, с. 434]. Місцеві органи управління зберегли за

собою контроль за вирішенням лише релігійних справ, охорони здоров'я, вирішення питань, пов'язаних з цивільними правовідносинами та деякі інші загальні питання місцевого управління. Юрисдикція ізраїльських військових судів розповсюджувалась тут лише на справи, що стосувались питань національної безпеки.

В 1981 році на цих територіях відбулись в плані адміністративного устрою значні зміни. Внаслідок військового наказу № 947 «Про установи цивільної адміністрації», були впроваджені відповідний тип адміністрацій, які підпорядковувались «Coordinator of Government Activities in the Territories» (COGAT), або Координаційний центр урядової діяльності на територіях. Цивільна адміністрація мала характер тимчасової державної управлінської інстанції й вона діяла впродовж 1981–1994 років, коли була замінена на ряді територій Палестинською національною адміністрацією. Станом на сьогодні Координаційний центр урядової діяльності на територіях (COGAT) здійснює цивільну політику уряду на територіях Юдеї та Самарії та в напрямку Гази.

Адміністрація займалася вирішенням цивільно-правових питань, надавала ряд адміністративних послуг, відала проблемами громадського порядку. Окрім того, адміністрація займалась питаннями переміщення осіб через визначені території. Також до компетенції її входили питання демаркації даних зон з іншими територіями Ізраїлю [133, с. 161].

До-речі, цивільна адміністрація в Юдеї та Самарії як відповідальний за здійснення цивільної політики Ізраїлю на деяких палестинських територіях військово-цивільний орган діє й сьогодні. Хоча це вважається цивільною інстанцією, дія вона у підпорядкування військового управління в Юдеї та Самарії. До складу адміністрації входять не лише цивільні особи, також офіцерський склад та солдати ізраїльських збройних сил задля ефективного координування політики. В сучасних умовах дана цивільна адміністрація займається широким спектром проблем починаючи від інфраструктури та транспорту й водопостачанням населення та суб'єктів сільського господарства, електроенергії в регіоні, охороною здоров'я, економікою.

Адміністрація складається з 22 державних офісів, які розташовані у північних та південних регіонах, а також 8 центрів координації та зв'язку округів, що розташовані на всій території Юдеї та Самарії. Вони працюють задля підтримання постійного зв'язку та взаємодії між місцевими жителями Палестини, представниками ізраїльських поселень, міжнародними організаціями, палестинською адміністрацією та відповідними органами безпеки [179].

Повертаючись до аналізу військового наказу № 947 про влаштування цивільної адміністрації, необхідно зауважити, що на той час керівництво цивільною адміністрацією здійснював згідно наказу №947 Голова цивільної адміністрації, якого призначав місцевий військовий командувач. Задля того, щоб Голова зміг здійснювати власні повноваження в третій статті наказу встановлювався перелік його повноважень [174]. Цей наказ покликаний був виконати ряд завдань. По-перше, законодавчо врегулювати вже наявне розмежування цивільних та військових функцій і повноважень від діючого військового командування шляхом встановлення формально цивільної нової адміністрації, яка б мала перелік компетенції виключно в межах, встановлених законом [177, с. 8].

По-друге, встановити передумови для підвищення загального статусу значного обсягу військових наказів та інших актів, продукуваних місцевим військовим керівництвом від статусу тимчасових актів у сфері безпеки до рівня постійного діючих актів, які мали б зовсім інший статус в регіоні [177, с. 8].

Відповідно до наказу цивільна адміністрація повністю визначалася та встановлювалась відповідно військовим командуванням. Голова цивільної адміністрації діяв від імені військового командування регіону. Відповідно обсяг повноважень збільшувався або скорочувався за волею вказаного командування. Встановлені взаємовідносини між цивільною адміністрацією та військовим командуванням відповідали інтерпретації урядом Ізраїлю тогочасних Кемп-Девідських угод, які, на думку уряду, передбачали виведення, однак не повне скасування влади військових в регіоні. Не дивячись на встановлення немов цивільної адміністрації, військове командування залишалося на вершині адміністративної управлінської ієрархії в регіоні [177, с. 9].

Відповідно до наказу № 947 цивільній адміністрації та її голові надавався суттєвий обсяг повноважень у регулятивній сфері та контролі за економічним життям регіону (слідкувати за імпортом, експортом, цінова політика, фінанси та банківська справа, встановлення податків, митних зборів; контроль за постачанням до ввіреної території електроенергії, води, зв'язку телефонного та поштового; сприяти інкорпорації деяких місцевостей до ізраїльської системи туризму, автомобільних або інших шляхів, страхування тощо; питання призначення службовців).

Науковець Е. Тітко, характеризуючи подібну цивільну адміністрацію, зауважує, що факт її створення повинен був сигналізувати про початок поступового процесу переходу території до автономного устрою. Водночас це постало як втілення в життя політики тогочасного міністра оборони Ізраїлю А. Шарона під назвою «залізний кулак». Е. Тітко наводить думку, що А. Шарон, хоча й обійняв посаду лише за три місяці до створення цивільної адміністрації, вже сформував чітке бачення нової адміністративної інстанції як інструменту для посилення управлінського впливу ізраїльської влади в регіоні (сама Е. Тітко коментує: «...як не дивно, така схема була представлена відділенням цивільної адміністрації від військової») [142, с. 182].

Політика Ізраїлю та подібні заходи із запровадження цивільної адміністрації, однак під повним контролем військового командування, призвело до бажаних для Ізраїлю наслідків. Не дивлячись на той факт, що нова цивільна адміністрація проголошувалась як автономний орган, немов відбираючи у військових управління справами цивільними, де-факто ізраїльтяни посилили вплив власних військових на управління справами палестинського суспільства [142, с. 182].

Як вже згадувалось, цивільна адміністрація в такому вигляді проіснувала до 1994 року. Після 1994 року розпочався новий етап конструкції адміністративного управління в регіоні, ознаменований Угодами в Осло («Декларація принципів про тимчасові заходи самоврядування»), тобто двосторонніми перемовинами, що мали таємний характер, між ізраїльською владою та Організацією визволення Палестини. Результатом перемовин стало створення Палестинської національної

автономії (отримала частину Західного берегу р. Йордан), а також збільшення автономістських прав на місцеве самоврядування в Юдеї та Самарії (там створили Палестинську Раду). Необхідно зауважити, що саме на даній території й продовжує діяти цивільна адміністрація в рамках згаданого COGAT. Дана адміністрація врегульовує питання палестинського населення в так званій зоні С. Одним із наслідків Угод в Осло став поділ регіону на три зони А,В,С, які залежали від рівня власної автономії та впливу Ізраїлю та його владних інституцій (Ізраїль своєрідно втілює принцип «розділяй та володарюй» завдяки даному поділу, про що піде мова далі) [142, с. 182].

Отже, усі терени Західного берегу р. Йордан розділені на три зони. Зону А передано під повний цивільний та військово-поліцейський контроль Палестинської національної адміністрації, куди увійшла більша частина поселень де проживали араби. В зоні В передбачався сувмісний контроль у військовому плані з боку Палестинської національної адміністрації та Ізраїлю й у справах цивільних під повним контролем палестинців. В зоні С передбачалося повне домінування цивільної та військової влади Ізраїлю. Станом на 1995 рік розподіл відповідності обсягу територій зони від усього регіону та кількості проживаючого палестинського населення відбувся не в бік палестинців. Зона А в 1995 році становила усього 3% землі Західного берегу, а тут проживало 26 % від усіх палестинців (таким чином під повним контролем Палестинської національної адміністрації опинився лише невеличкий клаптик територій). Зона В складає 24 % земель та 70 % від населення. Натомість зона С, яка знаходилась під контролем Ізраїлю, мала 73 % від загальної площі та лише 4 % тут знаходилось палестинського населення [172, с. 35–36].

Завдяки низці угод до 2000 року ситуація дещо змінилась. що зона А становила 18%, зона В 22% та зона С 64%. Водночас, ділянки, в яких палестинці мали повний контроль, були схожими на архіпелаг, в той час як райони, контрольовані Ізраїлем, були стратегічними коридорами, які переривали територіальну суміжність Західного берегу. До-речі, на думку ізраїльського професора та академіка Н. Гордона фундаментальна зміна в 1990-х роках моделей адміністративного управління на означених територіях призвела до кардинально

нового підходу ставлення ізраїльської влади до палестинського населення: «...the transfer of authority over civil institutions to the PA reflects the beginning of a transformation from the principle of colonisation to the principle of separation, where the latter does not mean the termination of control but rather its alteration from a system based on managing the lives of the occupied inhabitants to a system which is no longer interested in the lives of the Palestinian residents» [172, с. 37] (*Передача Палестинській національній адміністрації управління цивільними справами відображає початок трансформації від принципу колонізації до принципу відокремлення, коли останній означає не припинення контролю, скоріше його перетворення від системи, заснованої на забезпеченні управління питаннями життя місцевих жителів, до системи, яка вже в подібному не зацікавлена*). Показовим професор називає факт, що після цього Ізраїль вже не вів «обліку» умов, за яких жили палестинці, а також що Бюро статистики Ізраїлю припинило моніторинг будь-якого розвитку, що стосується палестинського населення на окупованих територіях.

Дослідниця В. Шевченко у своєму дисертаційному дослідженні згадує сучасний стан управління зонами В та С з боку військового керівництва Ізраїлю. Центральний військовий округ має у підпорядкуванні територіальний командний центр ізраїльський збройних сил, на який покладено обов'язок вибудовувати лінію територіальної оборони держави в районі Західного берегу р. Йордан. Саме в руках цього територіального командного центру концентруються управлінські повноваження щодо зон В та С. Характеризуючи ієрархію управління, В. Шевченко зазначає: «Командувач округом здійснює також функцію «Командувача військами Армії оборони Ізраїлю в регіоні Іудеї і Самарії», верховного органу ізраїльської військової адміністрації на Західному березі річки Йордан...» [158, с. 155].

Право обіймати посаду командувача округом має особа у званні генерал-майора, відповідно така особа підпорядкована голові штабу округу. Загалом, не дивлячись на існування певних цивільних адміністрацій (маючи таку назву, вони являлись за суттю військово-цивільними), реально уся повнота управлінської

влади в зонах, головним джерелом у прийнятті рішень постає військове командування, тобто представники ізраїльської армії [158, с. 156].

Хоча й на сьогодні в Ізраїлі зберігається досить неспокійна та ситуація, а багато проблем у відносинах із палестинцями не вирішена, усе ж управлінський адміністративний досвід ізраїльтян необхідно досліджувати та використовувати, оскільки, на відміну від нас, вони мають досвід впровадження військових, військово-цивільних адміністрацій, який нараховує багато десятиліть. Водночас, заслуговують на вивчення підходи Ізраїлю щодо розділення проблемної території на три зони із різним рівнем автономії та повноважень виконавчої влади Ізраїлю.

Свого часу американці також зіштовхнулись із необхідністю вибудовувати військові адміністрації на японських територіях. В 1945 році внаслідок успішних військових операцій влада США здійснила ряд заходів із побудови нової системи адміністрацій по відношенню до Окінави. Територія острова була проголошена поза юрисдикцією Японії згідно директиви головнокомандуючого районом Тихого океану 5 квітня 1945 року, тут впроваджувалась військова адміністрація. 21 вересня 1945 року сформована була т. зв. АВАОР (американська військова адміністрація островів Рюкю (United States Military Government of the Ryukyu Islands), яка проіснувала до впровадження у 1950 році USCAR – United States Civil administration of the Ryukyu Islands, тобто американської цивільної адміністрації. Очолювати нову адміністрацію передбачалося губернатору [10, с. 97].

Військові адміністрації в грудні 1945 року створювались на островах Міяко та Яеяма архіпелагу Сакісіма, в 1946 році вони з'явилися на усіх островах північніше 30 паралелі, відповідно до меморандуму головнокомандувача союзних держав генерала Д. Макартура японському імператорському урядові №677 від 29 січня 1946 року.

Військова адміністрація вибудовувала відносини через мерів та відповідних помічників, що обиралися з числа місцевих жителів. 1945 року у вересні було вирішено провести задля формування місцевої ланки управління вибори. Окінаву поділили на 16 районів, де відбулись вибори мерів та відповідних законодавчих зібрань. Цього ж року у штаб-квартирі військової адміністрації США здійснювалось формування центрального цивільного уряду. На перехідний період

АВАОР провела із представниками місцевих жителів зібрання, внаслідок чого була створена так звана Консультативна рада Окінави (КРО). Даний орган повинен був виконувати функції цивільної адміністрації острова. Головними завданнями поставали політичне управління, вирішення питань соціального характеру, усіляке сприяння підтриманню правопорядку з боку американських військових, а також, звісно, вирішення економічних нагальних проблем. Раду очолила особа, яка користувалась у місцевого населення повагою та авторитетом. Структура Ради постала наступним чином: голова КРО, секретаріат та 14 відділів: загальний, фінансовий, юридичний, соціальний, освіти, культури, охорони здоров'я, праці, торгівлі та промисловості, рибної промисловості, сільського господарства, громадської безпеки, зв'язку та будівництва. КРО виступала своєрідним посередником між американською військовою владою та місцевими жителями. Американці обрали слушну політику зробити частиною нової адміністративної системи орган, який сформувався із представників місцевих жителів, які користувались довірою серед окінавців. Також досить виваженою була і політика формувати завдяки виборам місцеві законодавчі зібрання та мерів, які безпосередньо брали участь в загальній системі адміністративного управління територіями [10, с. 100–101].

1946 року 22 квітня директивою № 156 (від військового уряду) регулювались питання створення нової центральної адміністрації на Окінаві. Особливістю було те, що дана адміністрація поставала як вища ланка місцевого представництва населення в окупаційній адміністративній системі. Тодто, відповідно до директиви, проголошувалась потреба в подальшій розбудові централізованої дієвої адміністрації із представників місцевої влади. Засновувалась відповідно центральна адміністрація Окінави (The central Okinawan administration), яку очолювати повинен був голова із назвою посади Чіджі («...headed by a chief official to be known as the Chiji...»). Адміністрації повинні були підпорядковуватись адміністративні департаменти, судова система, в містечках, малих та великих містах впроваджувались міські адміністрації (мура, мачі, ши), а також тимчасовий дорадчий орган, який діяв до часу повної заміни Консультативної ради Окінави [173, р. 290–291].

Окінава-чиджі ніс відповідальність перед безпосередньо заступником командувача американським військовим урядом (тобто військової адміністрації) за відповідно належне виконання центральною цивільною адміністрацією всіх покладених на неї функцій відповідно до політики та директив, що йшли від військової адміністрації. В Директиві № 156 також передбачалось роз'єднання місцевих судів із цивільних справ, які діяли паралельно із американськими військовими окупаційними судовими інстанціями. Після призначення та інаугурації Чіджі передбачалась передача влади від Консультативної ради до нього та відповідних департаментів нової центральної адміністрації та їх голів. Також було передбачено, що Чіджі призначав та звільняв начальників відділів виключно за згоди представників американської військової адміністрації. Окрім того, лише за підтвердженням командувача військовою адміністрацією чіджі (до моменту дозволу на проведення виборів) звільняє та призначає місцевих представників адміністрації (мур, мачі та ши – mura, machi and shi) [173, p. 291].

1952 року ситуація в регіоні змінилась. В квітні 1952 року США повернули суверенітет Японії. Водночас, Рюкю залишилось під юрисдикцією американців. Як зазначалось вище, на зміну американській військовій адміністрації прийшла цивільна. Під контролем американців було створено цивільний уряд Рюкю. Американська цивільна адміністрація ієрархічно підпорядковувалась військовим США. Вона призначала до 1960 року голову уряду Рюкю (потім призначався лідер партії, що отримала більшість мандатів парламенту). Окрім того, цивільна адміністрація мала змогу скасовувати будь-які рішення самоврядних інстанцій, які формувались місцевим населенням. Подібна ситуація із американськими адміністраціями, що контролювали місцевий уряд, проіснувала до 1972 року, коли відповідні території повернулись до складу Японії. До-речі, очільники американської адміністрації були представлені вищим офіцерським командуванням США, тобто усе одно керівну посаду обіймали військові [142, с. 181].

Питання створення та повноваження місцевого уряду Рюкю при цивільній адміністрації Штатів визначались постановами даної адміністрації. Прокламацією № 13 від 29 лютого 1952 року було створено місцевий уряд. Головною метою

впровадження при адміністрації американців даної інституції проголошувались сприяння економічному розвитку, соціальному добробуту місцевого населення Рюкю, а також задля покращення адміністративного управління регіоном. Стаття №1 містила норми, що відповідний уряд повинен включати законодавчі, виконавчі та судові органи влади. Згідно статті №2 уряд міг здійснювати повноваження лише згідно з прокламаціями, постановами та директивами американської цивільної адміністрації островів Рюкю [173, р. 317].

Законодавча влада уряду покладалась на законодавче зібрання, яке обиралось місцевим населенням на виборах. Передбачалось, що Законодавче зібрання повинно бути незалежним від виконавчих та судових інстанцій. Зібрання уповноважувалось приймати нормативні акти задля ефективної роботи виконавчої гілки влади уряду Рюкю. До сфер регулювання відносин актів, що можуть бути прийнятими Зібранням з відповідною метою, відносилися питання стягнення податків, встановлення певних зборів, мита й акцизів. Виконавчу владу очолював в уряді Рюкю так званий виконавчий директор (Chief Executive). Призначався він губернатором цивільної американської адміністрації із досить таки розмитим твердженням «...до того моменту, коли ця посада стане виборною» («...pending the time such office shall become elective») [173, р. 318]. Виконавчий директор звітував законодавчому зібранню щодо ситуацією зі станом справ. Директор мав право скликати Законодавче зібрання на спеціальні сесії. Він відповідав за діяльність усіх урядових адміністративних установ, а також призначав посадовців департаментів, однак лише за згодою губернатора. Слушно зауважити, що позбавлялись права обіймати посади ті особи, хто в свій час виступав проти американської адміністрації в регіоні. Існувала посада заступника директора, кандидат на посаду також узгоджувався із американською адміністрацією [173, р. 318].

Судова гілка влади місцевого уряду Рюкю складалась із Аеляційного суду Рюкю, окружних судів, судів магістратських. Судова гілка, передбачалось також, що виступає як незалежна від законодавчої та виконавчої влади. Однак дана незалежність стосувалась виключно місцевого уряду. Суддів апеляційного суду призначав американський губернатор цивільної адміністрації. Окружних та

магістратських виконавчий директор за попереднім узгодженням кандидатур із заступником губернатора. Важливим фактором постала норма цілковитої залежності судів від цивільної адміністрації США. На власний розсуд заступник цивільного губернатора мав повноваження переглядати, затверджувати, повертати, скасовувати, призупиняти будь-яке рішення або вирок суду [173, р. 318].

Згідно статті №7 заступник губернатора наділявся суттєвими повноваженнями щодо права вето, скасування, призупинення дії будь-яких законів чи інших нормативних актів будь якої інстанції уряду Рюкю чи рівня відповідної адміністративної структури. Також він надавав згоду на оприлюднення закону чи постанови [173, р. 319]. Таким чином законодавча та виконавча влада по суті знаходилась під повним контролем американської цивільної адміністрації. Таким чином, ніби надаючи місцевому населенню право на самоврядування й вирішення місцевих соціальних та економічних проблем тощо, американська адміністрація мала змогу відмінити будь-яке рішення, яке воно вважало за загрозливе чи не прийнятне з точки зору американських інтересів.

Постановою цивільної адміністрації № 68 визначались більш детально повноваження новоствореного уряду Рюкю. Важливим для висвітлення постає питання визначення громадянства місцевих жителів, а точніше повноважень цивільної американської адміністрації щодо факту встановлення таких. Жителями Рюкю, відповідно до статті № 3 постанови, поставали усі, хто був внесений до реєстру сімей («family register») островів Рюкю. Реєстр обов'язково узгоджувався цивільною адміністрацією. Також житель Рюкю не міг мати громадянство будь-якої іноземної держави, окрім Японії [173, р. 321].

У статті №9 деталізувала повноваження виконавчого директора. Вказувалось, що він в межах власних повноважень також координував діяльність цивільних адміністрацій рівня міста, селища або села. До-речі, цікавим є положення, що забороняло бути виконавчим директором або його заступником особам, які не були мешканцями Рюкю або не проживали тут протягом п'яти років [173, р. 322–323]. Будь-який законопроект, прийнятий законодавчим

зібранням, представлявся виконавчому директору, останній міг або ухвалити його або накладати вето. Остаточну версію законопроекту подавали на затвердження заступнику губернатора островів Рюкю (тобто представнику цивільної адміністрації США). До речі, Законодавче зібрання складалось з 29 осіб, обраних громадянами Рюкю. Не могла стати депутатом особа, яка також не була мешканцем Рюкю та не проживала тут протягом п'яти років.

Необхідно зауважити, що, не дивлячись на наявність американської цивільної адміністрації (яка за своєю суттю була військово-цивільною), американці надали місцевим жителям також утворювати власні органи місцевого самоврядування, які співпрацювали з урядовими інституціями Рюкю та адміністрацією США. Таким чином, влада США пішла моделлю існування при власній військово-цивільній адміністрації установ, які формували місцеві еліти й виконували економічні та соціальні завдання. Водночас, адміністрація США повністю контролювала діяльність відповідної системи. Без американських чиновників не узгоджувалась будь-яка посада, представники цивільної адміністрації мали змогу відмінити будь-яке рішення законодавчої, виконавчої чи судової гілок влади Рюкю. Вважаємо за необхідне підкреслити ефективність відповідної моделі, коли до управління територіями залучались найбільш авторитетні місцеві жителі задля підвищення з боку населення довіри до адміністрації. Деякі елементи та підходи влади США також можна використовувати в сучасних умовах, звісно, із врахуванням місцевих специфічних умов.

Отже, Ізраїль, наприклад, використовував систему, за якою існували різні підходи до обсягу надання владних повноважень на території Західного берегу річки Йордан місцевій адміністрації. Тут або керували безпосередньо військові, або частково чи повністю надавали право вирішувати місцевій палестинській адміністрації. США вибудувало таку систему військово-цивільних адміністрацій, за якої американські військові повністю контролювали діяльність місцевого нібито автономного уряду.

Висновок до розділу 2

Операція об'єднаних сил в Україні є нічим іншим, як найскладнішим способом відстоювання власної незадежності, суверенітету та державності, тобто це боротьба за збереження а в деякій мірі і відновлення правового стану на міжнародній арені, це консолідація української політичної нації та утвердження демократичної правової держави, яка має свій невідемний атрибут – збройні сили – збройний інститут політичної нації.

1. Органи публічної адміністрації цивільно-військового характеру, 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 можна ототожнювати.

2. Органи публічної адміністрації військово-цивільного характеру представляють державу на територіях проведення військової операції, реалізують її владу, волю та здійснюють захист населення, території та цілісності держави саме за допомогою зазначених завдань, оскільки це є максимально дієвий спосіб, який дає можливість створити максимально можливі умови для життєдіяльності населення, яке проживає на кризовій території.

3. Перелік функцій органів публічної адміністрації цивільно-військового характеру є вичерпним, оскільки вони не узгоджені та не систематизовані.

4. Специфіка завдань та функцій полягає у незвичному для світової практики здійснення цивільно-військового співробітництва поєднанні традиційних та не традиційних силових дій. Окрім цього, вони мають дуалістичний характер та правоохоронну спрямованість, при цьому вони мають здатність змінюються в залежності від ситуації на кризовій території. Окрім цього, вони являють в собі елементи військового управління та реалізуються в умовах проведення операції об'єднаних сил.

5. Зазначені особливості не притаманні ні одній складовій структурі органів публічного адміністрування в Україні, саме тому і представляють собою специфічний набір, який використовується військово-цивільними адміністраціями для реалізації державної влади на території проведення операції об'єднаних сил.

6. Нормативно-правова база 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.

7. Надання військово-цивільним адміністраціям повноважень з питань безпеки, сфер відання місцевих державних адміністрацій або органів місцевого самоврядування має змогу швидко забезпечити ефективне функціонування адміністрації.

8. 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, й 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.

9. В світі існують різні підходи щодо моделей адміністративного управління на територіях, прилеглих, або безпосередньо на яких відбуваються бойової дії, антитерористичні операції, або на територіях, які підлягають реінтеграції, однак де перебувають іноземні та місцеві незаконні збройні формування. Ізраїль обрав 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. В зоні С ізраїльська військово-цивільна адміністрація у своїх справах повністю несе відповідальність за власні дії. Сполучені Штати Америки на території Окінави з часом під повним контролем власної цивільної адміністрації (яка за змістом була військово-цивільною), надала місцевим жителям право створити місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, що займались вирішенням різноманітних цивільних питань. Водночас, голови 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 тут, немов надав право місцевим жителям розбудовувати власну систему управління, американці унеможливили будь-які сепаратистські дії місцевої влади.

РОЗДІЛ 3

ІСТОРИЧНА ПРАКТИКА ВИНИКНЕННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ

3.1. Функціонування військово-цивільних адміністрацій на території України в різні періоди її становлення.

На території України в різні часи також діяли адміністрації військово-цивільного характеру. Дослідження подібного історичного досвіду необхідне в сучасних українських реаліях, оскільки це дозволить виявити сильні та слабкі сторони моделей управління територіями через військово-цивільні адміністрації. В свою чергу, систематизована та проаналізована інформація може слугувати суттєвим базисом для вибудування стратегії щодо механізмів та моделей військово-цивільного управління територіями в наш час.

Зовнішньополітичні обставини та внутрішньополітична необхідність змушували запроваджувати подібні інстанції за часів запорозьких козаків, в період, коли більша частина українських земель перебувала у складі Російської імперії, військово-цивільні адміністрації уособлювались інститутами генерал-губернаторства та губерніальним устроєм, в XX столітті в Українській державі гетьмана Павла Скоропадського діяли військові коменданти поруч із губерніями.

Запорізька Січ, хоча й не була державою в класичному значенні цього слова, все ж мала ряд важливих її ознак. Загалом, військо запорозьке мало дві системи поділу – військовий і територіальний. У військовому відношенні громада козаків поділялась на курені, загальною чисельністю 38. Саме система куренів лягла в основу адміністративного поділу Січі. За територіальним принципом Січ поділена була спочатку на 5, а з часом на 8 паланок. Як зазначається в книзі Д. Яворницького «Історія запорізьких козаків», до нашого часу невідома генеза саме такого устрою [170, с. 157].

Загалом, термін «курінь» використовувався двох значеннях: у сенсі житла та самотійної частини війська. Тому приналежність козака до певного куреня означало або факт, що він там проживав, або був зарахований до куреню, однак

проживав в іншому місці. Здебільшого козаки лише були зареєстровані за певним куренем, а в самому курені залишалась приблизно лише одна десята частина козаків відносно усього війська. Інші займались власними господарськими справами тощо. Термін «паланка» використовувалось у козаків як центральна управлінська структура на території, саме управління чи відомство, а також територію, на якій діяли запорозькі вольності [170, с.159 –160]. Варто зауважити, що кожен козак, перебуваючи на Січі, мав подвійне підпорядкування. Відповідно у адміністративному та судовому плані підпорядковувався паланковій адміністрації, а у господарчому та військовому – куреню. До речі, в колективній монографії «Нариси історії державної служби в Україні» зазначається, що як і загалом козацьке право, козацька адміністративна система уособлювала специфічний симбіоз: «...українського звичаєвого права, елементів німецького магдебурзького права і положень литовських статутів» [67, с. 80].

В куренях управлінським елементом поставала курінна старшина. В кожному курені як військово-адміністративній одиниці було своє військове з'єднання із власними традиціями тощо. Курені мали власне звичаєве право, яке з часом було уніфіковане. В середньому до кожного куреня були присані від 200 до 400 козаків. Реєстрація здійснювалась у курінних компутах (так називались козацькі реєстри). На загальних зборах куреня обирався старший, якого ще називали курінний, отаман. Це була перша особа для козаків після отамана кошового (головна особа на Січі). Окрім повноважень військових та адміністративних кошові отамани виконували судові функції (мали право призначати тілесні покарання). Курінний отаман міг навіть засудити до смертної кари. Курінні отамани переобирались здебільшого раз на рік на зібраннях куреня (брали участь усі бажаючи козаки, записані за компутом до відповідного куреня). Хоча отаман мав значні повноваження, він не мав яскраво виражених привілеїв, проживав разом з усіма в курені, однак, мав лише символічну перевагу – йому відводилось особливе місце за столом [67, с. 80].

В паланках, які знаходились поза межами Січі, як в адміністративно-територіальних одиницях козаків адміністративні повноваження реалізовувались головою паланки – паланковим полковником та місцевою старшиною (осавулом,

писарем, під осавулом й підписарем). Паланкова старшина була виборною. Обиравалась вона на Січі, строк повноважень коливався від одного до трьох років. Паланки безпосередньо підпорядковувались Кошу. За традицією паланкове керівництво обиралось лише з числа січовиків. При паланках існувала спеціальна рада «степенних добрих козаків» (тих з козаків, які не проживали на січі та мали сім'ї). При паланках також існував паланковий суд, уособлював його курінний отаман того куреня, який відав відповідною паланкою. Паланковому полковнику підпорядковувались усі мешканці паланки й особи, що проживали тут тимчасово. Паланковий полковник уособлював на території паланки адміністративну, судову та військову владу. Полковник та старшина після обрання отримувала від Січі письмове підтвердження на здійснення повноважень, в документі були окреслені права та обов'язки, розмір жадування посадовцям [67, с. 81–82].

З часом, в XVIII ст. в адміністративному устрої Запорозьких Вольностей відбулись серйозні зміни. В 1740-х роках паланкову систему поширено було на всі землі, що перебували під юрисдикцією Коша. В цей час паланками називали не лише центральні поселення, однак й менші адміністративні одиниці. Паланкового полковника стали не обирати, а призначати (призначав Кіш). Паланки мали власні печатки. Про розміри паланок можна говорити, проаналізувавши декілька з них. Наприклад, Бугогардівська паланка, що розташовувалась між лівобережжям р. Південний Буг та правим берегом р. Інгулець, та Дніпром й кордоном з Кримським ханством, налічувала приблизно 500 зимівників (фермерське козацьке господарство, хутір). Самарська паланка, що розташовувалась на лівобережжі володінь Січі між річками Кінська та Самара, була найбільшою. Паланковий центр був в містечку Самара, а загалом на території паланки знаходилось декілька тисяч запорозьких хуторів, тобто зимівників й значна кількість великих сіл [38, с. 608–610].

Внаслідок успішної національно-визвольної боротьби під проводом Б. Хмельницького утворилась українська козацька держава, відповідно на значну частину території сучасної України було поширено новий адміністративний поділ, який отримав назву полково-сотенний. Якщо проводити паралелі, то полк поставав своєрідною областю, а сотня районом. Базовою військово-

адміністративною ланкою поставав курінь (виконували організаційно-господарські функції).

До складу куреня в середньому відносилось спочатку 10 козаків. Керівником виступав отаман, якого або призначав сотенний, або обирала громада куреня. У XVIII столітті склад куренів налічував вже 20-30 осіб, а іноді й 70. До кожної сотні належало приблизно від 10 до 20 куренів, які об'єднували декілька сіл. Курінні отамани підпорядковувались сотенному керівництву, й виконували, як вже зазначалось, здебільшого організаційно-господарчі функції [35, с. 31].

Однак, необхідно зупинитись саме на полках та сотнях, які уособлювали військово-цивільні адміністрації української козацької держави. Адміністративний поділ новоствореної держави в цілому повторював структуру козацького війська. Адміністративно-територіальні одиниці, тобто полки та сотні, відповідали військовій ієрархії козаків. Завдяки такому дублюванню козаки мали змогу в найкоротші терміни здійснювати мобілізаційні заходи. В «історії українського козацтва» зазначається, що полково-сотенний устрій не був унікальним. Мобілізаційний принцип адміністративного поділу використовували за часів Великого князівства Литовського (повітово-воєводська система) та в Королівстві Польському. Унікальність устрою, запровадженого в новій українській державі, полягала в тому, що полки та сотні були значно меншими територіально, аніж воєводства й повіти. При запровадженні нового устрою використовувався досвід реєстрових козацьких полків [38, с. 314–315].

Полки в свою чергу поділялись на сотні. Кількість сотень в різних полках могла суттєво відрізнятись, від 8 у Чернігівському до 23 у Білоцерківському (станом на 1649 рік). Нерівномірним була й чисельність населення сотень й відповідно полків. Наприклад, згідно компуту Чернігівського полку тут перебувало 997 козаки, Корсунський полк нараховував 3472 козаки. Роменська сотня Миргородського полку нараховувала 300 козаків, а, наприклад, Ситницька сотня Корсунського полку 48 козаків, полкова сотня Київського полку налічувала 8 козаків. Адміністративними центрами сотень могли стати міста й невеликі містечка або навіть велике село. До речі, полкові адміністрації розташовувались у великих містах. Назва сотні за традицією надавалась відповідно назві населеного

пункту, де розміщувалась сотенна адміністрація, вкрай рідко траплялись випадки, коли називали сотню залежно від прізвища сотника [38, с. 318].

В адміністративних центрах функціонували відповідні полкові й сотенні адміністрації. Їх називали уряди. Полковий уряд складався з полковника та полкової старшини. При полковникові функціонувала полкова рада, яка його ж і обирала, а також старшину. З часом Б. Хмельницький з метою концентрації влади став призначати керівництво полку. Полковник на місцях уособлював усю повноту влади. Вони мали значне коло повноважень з адміністративних питань, виконували судові та фінансові повноваження, відали військовими питаннями (наприклад, мобілізаційні заходи, розпорядження земельним фондом). Полковник багато в чому дублював повноваження гетьмана, однак виключно в рамках полку, на який розповсюджувалась його юрисдикція [144, с. 60]. Полковник проводив у межах полків мобілізацію козаків, щодо розпорядження козацьким земельним фондом (рангові маєтності) варто зауважити, що саме полковник надавав землю, що в минулому належала польській шляхті, звичайним козакам та старшині у вигляді плати за їх службу у війську. Полковник займався збиранням податків до військової скарбниці, також розпоряджався підприємствами (мав змогу, наприклад, передати в оренду), що належали до військового фонду [38, с. 319].

У владних повноваженнях полковий спирався на полкову старшину. Старшина складалась із полкового обозного, осавула, писаря, а також полкового судді. Вони разом із полковою радою старшин та полковою канцелярією, виконували повноваження, які мала генеральна старшина, старшинська рада та Генеральна канцелярія, однак, звісно, в межах полку [38, с. 60]. За модель організації військово-цивільної адміністрації сотень, в цілому взято було полкову. На чолі кожної сотні перебував сотник. Символом його влади була хоругва. Його помічниками у виконанні управлінських функцій виступали городові, сотенні й курінні отамани. До сотенного правління належали сотенні писар, осавул, хорунжий. Старшина сотні підпорядковувалась полковій адміністрації та гетьману. Сотня виконували широкий спектр адміністративних повноважень і функцій, а також військових [35, с. 30].

До 1649 року уряд сотні перебував у підпорядкування козацької ради, яка його обирала. Однак, з часом це спочатку стало формальністю внаслідок посилення влади центральної в особі гетьмана., а згодом взагалі сотників став призначати полковник. Сотник за владною ієрархією підпорядковувався полковнику, він мав суттєві повноваження в судовій, адміністративній та військовій сферах. Сотенні писар та осавул мали ті самі функції, що і полкові писар та осавул. Водночас, особливе місце в вертикалі управління займав городовий отаман, якій був наділений адміністративною владою в українських містах. До його сфер відання належали охорона правопорядку, а також виконував там роль коменданта, в разі, якщо сотник був відсутнім, очолював тоді колегію сотенного суду. Городові отамани міст, де розміщувалась полкова адміністрація, за статусом були навіть вище, ніж сотники, вони входили до складу полкового уряду [144, с. 60].

Варто зауважити, що використовувалась в гетьманській державі практика, коли в окремих полках сотня могла вилучатись з-під юрисдикції полковника. Вона тоді передавалась у підпорядкування безпосередньо гетьману або Генеральній військовій канцелярії. Такою сотнею була в столиці Батуринська, Глухівська [35, с. 31].

Полкові та сотенні уряди були, таким чином, уособленням військово-цивільних адміністрацій на теренах України. Окрім справ цивільних, тобто розпорядження земельним фондом, організації сплати податків, виконання судових функцій, полковники та сотники на ввірених їм полках і сотнях займались питаннями мобілізації, слідували за підтриманням боєздатності козацьких збройних формувань. Організація адміністрацій із використанням ієрархії військової козацької сприяла можливості блискавичної мобілізації козаків, що суттєво підвищувало боєздатність козацької держави.

В сучасних реаліях, з якими зіштовхнулась Україна, особливо цінним буде вивчення досвіду діяльності генерал-губернаторств на території України, коли вона перебувала у складі Російської імперії. Генерал-губернаторська адміністрація в імперії являли собою військово-цивільні адміністрацію, голова якої, тобто генерал-губернатор, отримував величезний обсяг повноважень у

військовій та цивільній сферах. Генерал-губернаторства як адміністративно-територіальні одиниці з'явилися після ліквідації 1796 року інституту намісництв (які виконували тотожні функції). Генерал-губернатор призначався безпосередньо імператором. Використовувався інститут генерал-губернаторства в XIX ст. у етнонаціональних регіонах імперії, де існували труднощі із реалізацією загальноросійського законодавства щодо адміністративно-територіального управління. В Україні існували Малоросійське, Київське, Новоросійське, Бессарабське генерал-губернаторства. Така форма адміністрації використовувалась для підкорення й русифікації інкорпорованих а російську державність регіонів. Головною метою генерал-губернаторств була поступова ліквідація та уніфікація тих регіональних особливостей, що існували на новоприєднаних землях [150].

Обсяг повноважень для кожного генерал-губернатора був унікальним, оскільки це залежало від особливостей регіону, на якому генерал-губернаторство запроваджувалось, а особливо від характеру приєднання (добровільного або внаслідок агресії), строку перебування регіону у складі імперії, особливості інститутів влади, що існували тут раніше, законодавчої системи, місцевого самоуправління тощо. Генерал-губернатор займався ліквідацією особливостей й уніфікацією правових тощо норм відповідно до загальноімперського законодавства. Він контролював розповсюдження у всіх сферах життя суспільства та адміністративного механізму російської мови з 1862 року генерал-губернатор автоматично ставав начальником військового округу. Якщо генерал-губернаторство ліквідовувалось, це слугувало індикатором, що дана територія повністю асимільована та інтегрована й потреба у існуванні такої структури відпала [150].

Спочатку за традицією усі генерал-губернатори були військовими в званні генерала. Генерал-губернатор відповідно до того, що генерал-губернаторство запроваджувалось на щойно приєднаних територіях, обов'язково повинен був здійснювати контроль за кордоном, а також за місцевими збройними силами. Завдяки контролю над поліцейськими інстанціями він мав змогу здійснювати примус під час проведення рекрутських наборів (в Російській імперії рекрутський

набір означав службу в армії протягом 25 років, враховуючи середній вік в той час, а також рівень санітарії тощо в російській армії це фактично означало що особа на все життя мусить служити й скоріш за все у війську померти, ймовірно, така перспектива на нових територіях захоплення особливого не викликало, що спричиняло супротив), зборі податків. Генерал-губернатор ніс відповідальність за призначення посадовців, мав право їх звільнення. Також лише через його ознайомлення та затвердження проходили виборні кандидатури губернських та повітових предводителів дворянства. Окрім нагляду за феодалними станами суспільства (після інкорпорації нових територій поширювалась одразу феодална станова система Російської імперії, яка передбачала кріпосне право тощо, що також могло спричиняти соціальні напруження). Генерал-губернатор здійснював наглядові функції за місцевими судами. Наприклад, смертна кара як вирок узгоджувався саме з генерал-губернатором. Якщо генерал-губернатору рішення суду вважались невмотивованими, він мав змогу їх опротестувати, передати до Сенату (це вища судова інстанція імперії), навіть з найбільш резонансних рішень мав змогу передавати імператорові. В. Шандра про статус генерал-губернатора каже наступне: «Користуючись особистою довірою монарха, знаючи «наміри верховної влади», генерал-губернатори «були самі собі законом і урядували на свій розсуд», координуючи дії місцевої адміністрації. Отже, генерал-губернатори функціонували як установи військового й адміністративно-політичного нагляду, що було зумовлено відсутністю елементарного поділу влади, чітких меж між адміністративними і судовими функціями. Залежні лише від імператора, генерал-губернатори зносились між собою як напівсуверенні государі...» [151, с. 49].

Наприклад, в Київському генерал-губернаторстві (діяло з 1832 по 1914 рік). Задля того, щоб поступово інтегрувати та русифікувати регіон, даній інстанції було надано особливий статус. Сюди входили три губернії – власне, Кітвська, Подільська та Волинська. Офіційною причиною запровадження генерал-губернаторства стало польське повстання 1830 року. Генерал-губернатору імператор делегував частину своїх повноважень, як вже зазначалось, звільнявся та призначався особисто імператором. Його повноваження врегульовані були особливими законами, а також «Інструкцією генерал-губернаторам» від 29 травня

1853 року, а також, звісно, на основі особливих імператорських розпоряджень. Частково також він підпорядковувався сенатові, комітету міністрів, міністерству внутрішніх справ, військовому та юстиції. Генерал-губернатору підпорядковувався губернаторський корпус та поліцейські установи. При ньому діяла генерал-губернаторська канцелярія з виконавчими повноваженнями. Влада генерал-губернатора була одноосібною. Він уособлював вищу адміністративну владу, право законодавчої ініціативи, він визначав рівень розповсюдження на території генерал-губернаторства дії норм загальноімперського законодавства. Київський генерал-губернатор слідкував за діяльністю усіх владних установ та посадових осіб. Він здійснював призначення вищих посадовців в губернських присутственних місцях. Навіть йому надавались зовнішньополітичні функції. Окрім того, в його руках концентрувалась й військова влада в регіоні, оскільки він був головнокомандувачем Київського військового округу. Також він слідкував за впровадженням в регіоні ліберальних реформ 1860-х – 1870-х років [153].

В. Шандра зазначає, що загалом специфіка діяльності таких військово-цивільних адміністрацій змінювалась й проходила в декілька етапів. Спочатку генерал-губернатор оцінював ситуацію в регіоні, він здійснював моніторинг можливостей спиратись у своїй діяльності на деяких представників місцевих еліт. Виконавши першочергове завдання, генерал-губернатор переходив до другої фази – він проводив серйозний аналіз місцевих регіональних особливостей та відмінностей від інших частин імперії у політичній, культурній та релігійній сфера, а також економічній. Після зібраної інформації вона передавалась центральній владі, й обговорював їх задля взаємного напрацювання плану подальших дій в регіоні. На третьому етапі згадані вище особливості завдяки величезному обсязі наданих повноваженням підлягали поступовій ліквідації й, як вказувалось вище, проходив процес «зросійщення» правової сфери, політичної, культурної, економічної. Головною метою таких дій поставало унеможливлення навіть теоретично будь-яких сепаратистських та відцентрових тенденцій [152, с.157].

Варто зауважити, що відповідно до повноважень генерал-губернаторств, існувало декілька основних фундаментальних напрямків діяльності. Звісно,

найголовнішим, як вже зазначалось, можна назвати проблему подолання сепаратистських тенденцій зі сторони місцевих еліт, які раніше брали участь в управлінні власною державністю (до речі, із представниками козацької старшини досить таки мудро російська імперська влада обійшлась, надавши їм привілеї дворянського статусу, чим майже повністю відібрали мотивацію до спротиву). Разом із тим генерал-губернатор здійснював політику призначення на деякі посади осіб, які публічно демонстрували власну лояльність імперії, а також у випадку, якщо такі особи приймали російські культуру тощо. Іншим напрямком діяльності генерал-губернатора було вжиття заходів політичного, соціально-культурного, економічного характеру із інтегрування політичної місцевої еліти [152, с. 158].

Важливим напрямком забезпечення стабільності в регіонах, які були щойно приєднані, поставала соціальна політика. Генерал-губернатор здійснював контроль за фіскальною та фінансовою діяльністю місцевих державних імперських установ, органів самоврядування. В тому числі слідкував за ціноутворенням на товари, що на той час мали стратегічне значення – ліс, хліб, земля). Окрім того, саме генерал-губернатор займався питаннями ліквідації наслідків стихійного лиха, саме він організовував соціальну допомогу населенню в разі епідемій, випадків неврожаю. Він займався щодо напрямку соціальної політики заохоченням мігрантів закордонних та внутрішніх переселятись в ввірений регіон, слідкував за санітарним рівнем [152, с. 159].

Ще одним стратегічним напрямом була кадрова політика. Як зазначалось, саме генерал-губернатор призначав деяких вищих посадовців в губерніях. Однак, йому в завдання ставилось ще організація таким чином умов працевлаштування місцевих еліт, щоб вони активніше забували про «локальні та місцеві інтереси» й мислили вже категоріями загальноімперськими. Таким чином, кадрова політика здійснювалась за принципом «батога та пряника». Якщо представники місцевої еліти висловлювали показову лояльність, їх очікувала кар'єра на державній службі. В інших випадках або за діяльністю місцевих представників встановлювався контроль, або взагалі нелояльні особи повністю позбавлялись можливості обійняти певну посаду.

Важливим напрямком також була освітня й культурна діяльність генерал-губернатора. За його ініціативи в регіоні повинні впроваджуватись в усі сфери життя російська мова, культура. Саме генерал-губернатор слідкував за відкриттям закладів освітньої, культурної інфраструктури, які ставали центрами та джерелами поширення російських цивілізаційних маркерів. [152, с.159].

При генерал-губернаторі, звісно, діяв апарат, який сприяв виконанню генерал-губернатором власних повноважень. При ньому діяла спеціальна канцелярія. Даній канцелярії надавався статус вищої наглядово-управлінської регіональної державної установи, яка стояла вище ніж губерніальні владні інстанції. Кожен генерал-губернатор внаслідок невизначеності законодавства та особливостей ситуації в регіоні концентрував в своїх руках різний обсяг повноважень, й відповідно яких вибудовував й канцелярію. При генерал-губернаторі, окрім чиновників канцелярії, діяли в статусі його помічників чиновники з особливих доручень. Це були представники вищої службової ієрархії, на них покладались найскладніші завдання від керівництва. Такі службовці у власних діяннях не були сковані жодною посадовою інструкцією [154, с. 104].

Весь чиновницький апарат умовно поділявся на управлінській та тих, хто займався діловодством тощо. До управлінців, окрім чиновників з особливих доручень, належали начальники відділень, правителі канцелярії. Всі вони безпосередньо знаходились у відносинах із генерал-губернатором й займались виконанням його доручень. Інші ж готували документи, вели архівну справу тощо [154, с. 108].

Окремим важливим питанням є правове оформлення статусу генерал-губернатора та відповідно такої військово-цивільної адміністрації, як генерал-губернаторство. Необхідно на цьому зупинитись більш детально. Як вже було сказано, в Російській імперії тривалий час відчувався брак уніфікаторських норм, які б врегульовували діяльність генерал-губернаторств та їх голів, а повноваження визначались під кожне конкретне генерал-губернаторство окремими актами.

13 жовтня 1831 року вийшов сенатський указ «Про дозвіл генерал-губернаторам заключати контракти на суму до 25 тис. руб». В цьому акті окреслювалось коло повноважень генерал-губернатора. З питань соціально-економічних визначалось, що генерал-губернатор повинен керувати губерньським правлінням на кшталт губернаторів внутрішніх губерній. Згодом вийшов «указ» губернаторам від 1837 року, де зазначалось про узгодження дій губернаторів із генерал-губернаторами з питань безпеки (в разі виявлення таємних товариств), питаннях заснування друкарень. Серед повноважень генерал-губернаторів тут уточнювалось, що вони: «...здійснювали контроль за фіскально-фінансовими операціями, а тому схвалювали земські кошториси і гарантували використання коштів у державних інтересах; контролювали укладання контрактів про винні відкупи. Узгоджувалися з генерал-губернатором судові справи, що велися за розпорядженням імператора. При ухваленні вироків військових судів вирішальне слово знову лишалося за генерал-губернатором. Вкотре наголошувалося, що сановник призначається на цю посаду імператором і є його довіреною особою. За розпорядженням Миколи I саме генерал-губернаторам було доручено схвалення розбудови губерньських і повітових міст» [151, с.55–56].

29 травня 1853 року вийшов перший узагальнюючий статус генерал-губернаторів нормативно-правовий акт під назвою «Загальна інструкція генерал-губернаторам» («Общая инструкция генерал-губернаторам» мовою оригіналу). В монографії «Генерал-губернаторства в Україні...» таким чином була схарактеризована дана інструкція: «... стала першим узагальнюючим нормативним документом, який закріпив їхнє становище, визначив посадові права й обов'язки. Відтепер генерал-губернатори підпорядковувалися Міністерству внутрішніх справ. Значно зросло річне жалування головного начальника краю - до 15 тис. руб., а його конвой становив до 25 осіб 50. Ініціатором і одним із авторів інструкції був тодішній міністр внутрішніх справ Д. Г. Бібіков (у 1852-1855 рр.). Інструкція узаконила вже сформовані напрями діяльності генерал-губернаторів, надала їм універсальності, деперсоніфікувала посаду як таку. Генерал-губернатор залишався охоронцем недоторканості верховних прав самодержавства, мав дбати про державну користь, загальне благо. Підтверджувалася його відповідальність за

внутрішню безпеку, охорону здоров'я та продовольство, судочинство, особовий склад місцевої бюрократії (при цьому розрізнялися державні та виборні посади), надавалося право усувати все, що не узгоджувалося з «намірами верховної влади». Генерал-губернатор був поза губернським управлінням, не мав дорадчих органів – при ньому діяла лише нечисленна канцелярія та чиновники із особливих доручень» [151 с. 57].

Необхідно більш детально проаналізувати відповідну інструкцію. У вступі першим параграфом вже вказувалось про того, хто призначає генерал-губернатора. Щодо його статусу, в параграфі 2 визначалось, що він є головним охоронцем устоїв самодержавства в регіоні, дотримання імперських законів й розпоряджень уряду. Згідно пункту 4 він указувався як місцевий вищий чиновник із підтримання правопорядку та безпеки, який повинен постійно здійснювати ревізійні заходи щодо підвідомчих йому інстанцій з приводу недопущення порушення законів. Пунктом 5 окреслювались в загальному вигляді предмети відання генерал-губернатора: внутрішня безпека, питання благополуччя населення та продовольчі питання, економічні питання народного господарства, здійснення правосуддя [72, с. 260–261].

Перший розділ присвячений був питанням забезпечення безпеки в генерал-губернаторстві. Згідно параграфів 6 та 7 він повинен слідкувати за настроями серед дворянства як опори самодержавства, чи не суперечать їх дії основам імперської влади. Окрім того, пунктом 8 він повинен слідкувати за становищем відставних військових, за їх соціальним забезпеченням та матеріальним становищем. Разом із тим, передбачалось здійснення контролю за ідеями, що побутували серед представників інших верств населення. В разі, якщо із заворушеннями не могли справитись власними силами місцеві чиновники, він повинен втрутитись в ситуацію. Пунктом 12 ставились завдання допомоги населенню під час надзвичайних подій. [72, с. 261].

Окрім того, нормативно-правовим актом визначався порядок взаємовідносин керівника військово-цивільної адміністрації із суто цивільними губернськими адміністраціями та іншими місцевими органами. Згідно параграфу 40 розділу III усі начальники губерній, а також інші установи та посадові особи,

що входили до губернського правління, повинні були виконувати усі законні вимоги, пропозиції та приписи генерал-губернатора. У випадках, якщо під час ревізії регіону генерал-губернатор зіштовхнеться з фактами заворушень тощо, що потребувало його особливих розпоряджень, то необхідно було про усі подібні розпорядження інформувати відповідне губерніальне керівництво [72, с. 264].

Дослідження досвіду функціонування саме військово-цивільних адміністрацій у вигляді генерал-губернаторств важливе з точки зору тих завдань, які ставились перед нею, а також умов та ситуації на територіях, на яких вона запроваджувалась. Оскільки причинами встановлення таких військово-цивільних адміністрацій могли поставати повстання, інкорпорація територій з іншим національним складом або їх унікальними культурними, політичними традиціями, механізмами державної структури. Не слід забувати про історичний досвід генерал-губернаторів в питаннях завдань з поширення культури, освіти, мови на нових територіях. Українська влада з часом зіштовхнеться із питанням відновлення на тимчасово окупованих територіях не лише українських адміністративних установ тощо, тамтешні адміністрації зіштовхнуться із проблемою реінтеграції регіону до українського культурного, мовного простору тощо.

Необхідно зауважити на політику російської імперської влади щодо самого процесу інкорпорації української гетьманської держави до адміністративної системи Російської імперії. Не дивлячись на те, що гетьманська козацька державність отримала автономію, унікальний статус, росіяни поступово (приблизно їм знадобилось 150 років) здійснювали кроки з її обмеження. Процес завершився тим, що на українські землі було поширено адміністративно-територіальну імперську систему, всі демократичні інститути ліквідувались, а усе населення влилось до феодальної структури російського суспільного устрою. Це відбулось без суттєвого збройного спротиву тощо.

Українська історія знає ще досвід функціонування військових та цивільних інстанцій за часів Української Держави Павла Скоропадського. Загалом, цей талановитий політичний діяч в короткі строки зміг вибудувати ефективний та дієвий адміністративно-територіальний апарат в надскладних умовах.

Щодо цивільної складової адміністративної системи необхідно зауважити, що П. Скоропадський скасував раніше існуючий при Центральній Раді устрій, й ввів систему поділу на губернії та повіти. Вводились інститути губернських та повітових старост, які, по суті, мали ті повноваження, що відповідні очільники за часів Російської імперії. Вони здійснювали представництво центральної виконавчої влади в регіонах, слідували за виконанням законів та розпоряджень уряду місцевою владою. Комісари організовували функціонування поліцейських установ на місцях (державних вартових) [21, с. 329].

При цивільних адміністраціях діяли паралельно військові коменданти. А. Сидоренко вказує: «Наказ Військової Офіції Української Держави від 15 травня 1918 р. №159: «Влада Губерніальних і Повітових Комендантів утворюється... для допомоги громадянській владі (губернським і повітовим старостам) у випадках необхідності подавлення анархії і бешкетів» [132, с. 146].

Отже, можна зауважити, 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. В Російській імперії генерал-губернаторства виконували ряд важливих для царату завдань із військового контролю та розбудови й впровадження нової цивільної адміністрації й адміністративного устрою на нових приєднаних територіях. Окрім того, завдяки поєднанню військових та 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 та бюджету, а також кризових внутрішньо- і зовнішньополітичних явищ.

3.2. Національне законодавство та практика використання міжнародних військово-цивільних адміністрацій в деяких державах на пострадянському просторі.

Наш східний сусід, який постає агресором на українських територіях, свого часу зіштовхнувся із необхідністю на власних територіях утворювати спеціальні військово-цивільні адміністрації. Це відбувалось під час чеченських воєн. Слід зауважити, що росіяни використали інститут так званих військових комендатур. В законодавстві Російської Федерації інститут комендатур не заміняє діяльність місцевих адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Запровадження комендатур по всій державі або в окремих регіонах може відбуватись внаслідок надзвичайного стану. Питання введення надзвичайного стану врегульовано згідно закону від 30 травня 2001 року «Про надзвичайний стан» («О чрезвычайном положении») [70]. Одна із причин розкривається в статті 3 закону: спроба насильницької зміни конституційного ладу Російської Федерації, захоплення або присвоєння влади, збройний заколот, масові заворушення, терористичні акти, блокування або захоплення особливо важливих об'єктів або окремих місцевостей, підготовка і діяльність незаконних збройних формувань, міжнаціональні, міжконфесійні та регіональні конфлікти, що супроводжуються насильницькими діями, створюють безпосередню загрозу життю і безпеці громадян, нормальної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [70]. Окрім даних обставин ще можуть бути чинники природного або техногенного характеру, однак в рамках дисертаційного дослідження особливої уваги заслуговує саме причина збройної агресії.

На всій території Росії або в окремих регіонах надзвичайний стан вводиться указом президента РФ. Держдума та Рада Федерації також негайно оповіщаються з даного приводу. Указ передається на затвердження Раді Федерації. В указі обов'язковими елементами виступають обставини, що змусили президента вдатись до запровадження надзвичайного стану, обґрунтування необхідності запровадження, чітко окреслені територіальні рамки, на яких буде діяти надзвичайний стан, перелік усіх сил та засобів, які забезпечуватимуть

режим надзвичайного стану, перелік надзвичайних заходів, вичерпний перелік тимчасових обмежень прав та свобод громадян, державні органи й конкретні посадові особи, що відповідатимуть за хід проведення заходів із подолання обставин, що спричинили введення надзвичайного стану, час вступу указу в силу та хронологічні рамки дії надзвичайного стану [15].

З метою єдиного центру управління усіма силами й засобами, що забезпечують режим надзвичайного стану, президент РФ власним указом призначає так званого коменданта території. Комендант отримує ряд важливих повноважень: він видає накази і розпорядження з питань забезпечення режиму надзвичайного стану, що на відповідній території мають загальнообов'язковий характер, комендант встановлює термін дії та час комендантської години, визначає особливості режиму в'їзду та виїзду з відповідних територій, запроваджує особливий режим продажу зброї, боєприпасів, лікарських засобів і препаратів, що містять наркотичні засоби, психотропні та сильнодіючі речовини, етилового спирту, спиртних напоїв і спиртовмісної продукції, на коменданта покладається питання вирішення місць та відповідного характеру зберігання вилучених боєприпасів, зброї, військової техніки, він може видворити за межі території дії надзвичайного стану порушників відповідного режиму, також комендант звертається до президента із пропозиціями щодо необхідності застосування вказаних вище обмежень і заходів, також на коменданта покладено питання оповіщення населення за допомогою засобів масової інформації про порядок виконання певних заходів, що матимуть місце в умовах надзвичайного стану, саме комендант впроваджує особливий порядок акредитації журналістів задля проведення журналістської діяльності на територіях, де введено надзвичайний стан [11. с. 473–474].

Окрім того, комендант головує та керує відповідною комендатурою території. Варто зауважити, що створення комендатури не призупиняє діяльність органів державної влади та відповідної адміністрації, а також органів місцевого самоврядування, що функціонують на відповідних територіях. При комендантові може бути створено для координації діяльності об'єднаний оперативний штаб [15].

До речі, стаття 22 закону про надзвичайний стан зазначає, що на території, на якій введено надзвичайний стан, указом президента може вводитися особливе управління цією територією шляхом створення або тимчасового спеціального органу управління територією, на якій введено надзвичайний стан, або федерального органу управління територією, на якій введено надзвичайний стан. В статті 24 містяться норми про особливості діяльності тимчасового спеціального органу управління територією, на якій введено надзвичайний стан. Такий тимчасовий орган діє на підставі положення, що затверджується президентом РФ. Відповідному тимчасовому спеціальному органу управління можуть бути передані повністю або частково повноваження органів виконавчої влади суб'єкта Російської Федерації та органів місцевого самоврядування, що діють на території, на якій введено надзвичайний стан. Керівник такої специфічної інстанції призначається президентом РФ, а комендант переходить до його підпорядкування й за посадою стає першим заступником [70].

В статті 25 закону про надзвичайний стан зазначено, що у випадку, якщо на території дії надзвичайного стану створення тимчасового спеціального органу управління не призвело до виконання поставлених перед такою інстанцією завдань, допускається можливість формування федерального органу управління територією одночасно із ліквідацією тимчасового спеціального органу. Керівник федерального органу також призначається президентом Росії. Положення про федеральний орган управління територією затверджується, як і тимчасовий спеціальний, президентом. У випадку впровадження федерального органу управління в пункті 3 статті вказується, що повноваження усіх органів державної влади суб'єкта федерації та органів місцевого самоврядування призупиняються, й відповідні функції покладаються на новостворений орган. Комендатура входить до структури федерального органу, а комендант постає також першим заступником керівника федерального органу управління територією, на якій запроваджено надзвичайний стан [70].

Стаття 26 закону визначає питання актів органів особливого управління територією. Вказані вище органи особливого управління територіями, де діє надзвичайний стан, мають право видавати в межах своїх повноважень обов'язкові

для виконання на відповідній території накази і розпорядження з питань забезпечення режиму надзвичайного стану. Окрім того, організації, посадові особи та звичайні громадяни на відповідних територіях зобов'язані надавати всебічну підтримку органам особливого управління територією й виконувати відповідні накази і розпорядження з питань забезпечення режиму надзвичайного стану [70].

До речі, що стосується діяльності органів державної влади на територіях дії надзвичайного стану слід зауважити, що вибори й референдуми не передбачені законодавством Російської Федерації протягом всього періоду дії стану, тому в разі, якщо строк повноважень відповідного виборного органу державної влади або місцевого самоврядування чи окремих виборних посадових осіб чи окремих виборних посадових осіб закінчився, то термін їх повноважень продовжується до моменту припинення на відповідній території дії надзвичайного стану [15].

Під час дії надзвичайного режиму використовуються цілий спектр різних цивільних та силових владних установ. Залучаються до забезпечення режиму надзвичайного стану органи внутрішніх справ, кримінально-виконавчої системи, федеральних органів безпеки, внутрішніх військ, органи, що займаються цивільною обороною, сили надзвичайних ситуацій й ліквідації наслідків стихійного лиха. Збройні сили Росії можуть бути залучені до ліквідації причин запровадження надзвичайного стану лише у виняткових випадках, як і інші війська чи військові формування. Окрім того, з метою охорони державного кордону (якщо він знаходиться в межах дії надзвичайного стану), залучаються також прикордонні органи влади та прикордонні війська. Армія Російської Федерації використовується для наступних завдань: задля кращого забезпечення особливого режиму в'їзду та виїзду територією, де введено надзвичайний стан; військові здійснюють охорону особливо важливих інфраструктурних об'єктів, які забезпечують життєдіяльність населення, функціонування транспортного сполучення, тих об'єктів, що можуть становити загрозу для життя й здоров'я громадян, можуть спричинити техногенну катастрофу; також вони можуть здійснювати розведення певних конфліктуючих сторін, в разі, якщо протистояння відбувається із застосуванням зброї, бойової та спеціальної техніки; військові

беруть участь у ліквідації незаконних збройних формувань; також можуть здійснювати допомогу щодо подолання наслідків стихійного лиха й надзвичайних ситуацій [15].

Указом від 4 жовтня 2002 року № 1120 президент Російської Федерації затвердив тимчасове положення про встановлення військових комендатур, які мали дислокуватись в Чеченській Республіці [71]. Відповідно до указу, федеральним органам виконавчої влади, завданням яких є боротьба з тероризмом, органам виконавчої влади Чеченської Республіки, адміністраціям районів і населених пунктів республіки, а також їх посадовим особам постановлено було усебічно сприяти військовим комендатурам у вирішенні завдань, поставлених перед останніми [71].

Згідно положення, до системи військових комендатур входили: військова комендатура Чеченської Республіки, комендатури районів Чеченської Республіки, а також військові комендатури передбачалось заснувати в важливих населених пунктах регіону – в м. Грозний, м. Арнаут та н.п. Бамут. Окрім того, військові комендатури повинні були діяти в районах міста Грозний

Згідно пункту 3 положення на військові комендатури покладено було ряд важливих завдань:

- Комендатури повинні виробляти та реалізовувати заходи, що сприяли б попередженню, виявленню й припиненню терористичної діяльності. Окрім того, на них покладалось завдання проводити із населенням роз'яснювальну роботу, залучаючи для цього засоби масової інформації. Дані заходи комендатури здійснювати повинні разом із іншими адміністративними установами регіону;
- Військові комендатури повинні були здійснювати координаційну функцію для адміністрації районів та населених пунктів з приводу недопущення терористичних акцій, захисту цивільних від терактів, а також мінімізації наслідків, якщо вже теракт відбувся. Окрім того, комендатури у виконанні даного завдання повинні співпрацювати із федеральними органами виконавчої влади;

- Військові комендатури спряли ФСБ та МВС Російської Федерації у забезпеченні громадського порядку, безпеки населення й законності, а також допомагали протидіяти злочинам й правопорушенням;
- Допомагати у функціонування в Чеченській Республіці органів внутрішніх справ Російської Федерації;
- Сприяти спеціальним силам і засобам в проведенні розшуку та затримання терористів;
- Допомагати вилученню у громадян незаконної зброї та боєприпасів;
- у разі проведення контртерористичних дій організовувати тимчасове обмеження або заборону транспортного руху, пішоходів на вулицях, вживати заходів із недопущення на певну місцевість цивільних та транспортні засоби, евакуювати в разі необхідності громадян з місцевостей, де проводяться контр терористична операція, евакуація з таких територій транспортних засобів;
- Допомагати органам внутрішніх справ Російської Федерації перевіряти у цивільних відповідні посвідчення особи, сприяти затриманню осіб в разі відсутності документів, доправляти їх до органів внутрішніх справ;
- Допомога в затримання та направленні до правоохоронців осіб, що вчинили правопорушення або чинять супротив силам проведення контр терористичної операції, а також за спроби незаконного проникнення на територію, де відбувається контр терористична операція;
- Також представники комендатури мають допомагати проводити огляд громадян, їх особистих речей, транспортних засобів та відповідно речей, що знаходяться у них із використанням спеціальних технічних засобів, при проїзді або виїзді із зони проведення контр терористичної операції;
- сприяти підрозділам органів внутрішніх справ Російської Федерації, що уповноважені здійснювати контрольні, наглядові та дозвільні функції у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, в організації руху автотранспорту в межах населених пунктів;

- охороняти маршрути руху і забезпечення безперешкодного і безпечного руху військових колон в межах районів відповідальності військових комендатур;
- забезпечувати у взаємодії з органами внутрішніх справ Російської Федерації транспортування і збереження грошових і матеріально-технічних засобів, що надходять в Чеченську республіку;
- допомагати адміністративним установам районів і населених пунктів Чеченської Республіки у видачі заробітної плати працівникам бюджетної сфери, пенсій, соціальної допомоги й у здійсненні інших виплат населенню Республіки;
- співпрацювати з органами, спеціально уповноваженими вирішувати задачі цивільної оборони та завдання щодо попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, при організації та здійсненні доставки гуманітарних та інших вантажів населенню Чеченської Республіки, а також при проведенні заходів, які перебувають у сфері діяльності названих органів;
- надання сприяння адміністраціям районів і населених пунктів Чеченської Республіки в розподілі гуманітарної допомоги [71].

В пункті 4 положення вказувалось, що керівництво комендатурами мало здійснюватись військовими комендантами, 5-м пунктом загальне керівництво покладалось на військового коменданта Чеченської Республіки. Відповідно до закону про надзвичайний стан, згідно 6-го пункту військового коменданта Чеченської Республіки призначав особисто президент Росії. Відповідно пункту 7 військовий комендант Чеченської Республіки підпорядковувався командувачу сил, які проводили контртерористичну операцію в регіоні під назвою Об'єднане угруповання військ (сил) за проведення контртерористичних операцій на території Північно-Кавказького регіону Російської Федерації. Разом з тим в питаннях виконання завдань щодо боротьби з тероризмом він підпорядковувався керівнику оперативного штабу в Чеченській Республіці. У військового коменданта Чеченської Республіки передбачалось у підпорядкуванні мати штат заступників, в тому числі обов'язково двох перших, він повинен був розподіляти між ними обов'язки [71].

9-й пункт містив перелік завдань, що покладались на військового коменданта Чеченської Республіки, які в цілому співпадали із тими завданнями, що ставились перед комендантом в положенні про надзвичайний стан. Отже, військовий комендант Чеченської Республіки:

- організовує і контролює виконання військовими комендатурами задач, визначених положенням;
- несе відповідальність за виконання завдань, покладених на військові комендатури;
- координує діяльність територіальних органів федеральних органів виконавчої влади щодо захисту населення від терористичних акцій, мінімізації їх наслідків та забезпечення виконання обмежень, що були запроваджені на період проведення контртерористичних операцій;
- відповідає за бойову готовність особового складу військових комендатур, успішне виконання ним бойових завдань, його військову дисципліну, морально-психологічний стан;
- за безпеку військової служби;
- за стан і збереження озброєння, військової техніки та інших матеріальних засобів;
- за матеріально-технічне, фінансове і правове забезпечення військових комендатур, а також за медичне та соціально-побутове обслуговування особового складу;
- видає в межах своїх повноважень, встановлених положенням і Статутом гарнізонної та вартової служб Збройних Сил Російської Федерації, накази і розпорядження, обов'язкові для виконання організаціями, посадовими особами та громадянами, а також начальниками (командирами) органів внутрішніх справ Російської Федерації, органів, спеціально уповноважених розв'язувати задачі цивільної оборони та завдання щодо попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, військових формувань, розташованих (дислокованих) на території Чеченської Республіки;
- взаємодіє з Президентом Чеченської Республіки і Урядом Чеченської Республіки з питань, що належать до компетенції військових комендатур;

- доводить через засоби масової інформації до відома адміністрацій районів та населених пунктів, населення Чеченської Республіки зміст виданих наказів і розпоряджень, а також інформує їх про запровадження або скасування тимчасових обмежень;
- визначає відповідно до законодавства Російської Федерації порядок і місця тимчасового зберігання вилученої зброї, боєприпасів, наркотичних засобів, психотропних, сильнодіючих отруйних, отруйних, радіоактивних і вибухових речовин, а також бойової та навчальної військової техніки;
- направляє в федеральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи клопотання про заохочення військовослужбовців (співробітників), інформацію про вчинення правопорушень військовослужбовцями (співробітниками) цих органів;
- здійснює керівництво щодо дії комендантської служби в Чеченській Республіці [71].

Відповідно до пункту 10 встановлювалась ієрархічна структура підпорядкування військових комендатур в Чеченській Республіці. Військовому коменданту Чеченської республіки підпорядковувались безпосередньо військові коменданти районів Чеченської Республіки, м. Грозного, м. Арнаут, а військові коменданти районів м. Грозного коменданту м. Грозного. Обов'язки військових комендантів районів і міст Чеченської Республіки повинні були розроблятися у відповідності до встановлених положенням обов'язків військового коменданта Чеченської Республіки, а затверджуватись вони повинні були військовими комендантами, яким безпосередньо підпорядковувались [71].

Таким чином, Російська Федерація використовувала дещо інший механізм адміністративного управління територіями, де проводились так звані «контр терористичні заходи». Військові комендатури виступали своєрідним посередником між збройними силами та представниками інших структур силового та федеральної безпеки блоку та цивільним населенням. Разом із тим, вони здійснювали заходи із допомоги правоохоронним органам, частково управлінські повноваження територіями, надання певних адміністративних послуг. Варто зауважити, що військові комендатури функціонували паралельно із

місцевими органами влади й місцевого самоврядування, які не зупиняли власну діяльність та не реорганізовувались у специфічні військово-цивільні адміністрації, вони виконували власні повноваження в тому обсязі, що дозволяла ситуація, коли по суті відбувалась повномасштабна війна в регіоні.

Хоча на території Республіки Білорусь в сучасних умовах й не існувало збройних конфліктів на кшталт українського, ізраїльського, чеченських воєн в Росії, разом із тим, слушно дослідити інститут комендатур в умовах надзвичайних ситуацій нашого сусіда, який перебуваючи в союзних відносинах із країною-агресором щодо України, разом із тим зберігає добросусідські із нами відносини.

В Республіці Білорусь питання надзвичайного стану врегульовані в Конституції Республіки Білорусь (стаття 84) а також законом Республіки Білорусь «Про надзвичайний стан» від 24 червня 2002 року. В статті 3 перелічені підстави для запровадження надзвичайного стану. Підставами для введення надзвичайного стану є обставини, що представляють загрозу життю і здоров'ю людей, територіальній цілісності та існуванню держави, усунення яких неможливо без застосування надзвичайних заходів. Окрім надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, обставинами постають заворушення, що супроводжуються насильством або погрозою насильства з боку групи осіб і організацій, в результаті яких виникає небезпека для життя і здоров'я людей, територіальної цілісності та існування держави [69].

В статті 11 визначаються перелік обмежень, що виникають внаслідок запровадження надзвичайного стану. Важливою для даного дослідження постає норма про повне або часткове призупинення на території, на якій введено надзвичайний стан, повноважень державних органів, якщо інше не встановлено Конституцією Республіки Білорусь. А в статті 13 вказані надзвичайні заходи в разі впровадження надзвичайного стану внаслідок наявності заворушень, що загрожують територіальній цілісності: допускається введення комендантської години; обмеження свободи преси та інших засобів масової інформації шляхом введення попередньої цензури із зазначенням умов та порядку її здійснення, а також тимчасове вилучення або арешт друкованої продукції тощо, призупинення діяльності політичних партій та інших громадських об'єднань, які мають

політичну мету, які перешкоджають усунення обставин, що стали підставою для введення надзвичайного стану; перевірка документів, що засвідчують особу громадян, особистий огляд, огляд речей, житла і транспортних засобів громадян; обмеження або заборона продажу зброї, боєприпасів, вибухових речовин, спеціальних засобів, отруйних речовин, алкогольної продукції, встановлення особливого режиму обороту лікарських засобів і препаратів, що містять наркотичні засоби, психотропні, сильнодіючі речовини. Відповідно до обставин, що склалися, у виняткових випадках допускається тимчасове вилучення у громадян зброї та боєприпасів, отруйних речовин; видворення в установленому порядку осіб, які порушують режим надзвичайного стану і які не проживають на території, на якій введено надзвичайний стан, за її межі за їх рахунок, а при відсутності у них коштів – за рахунок коштів республіканського бюджету з подальшим відшкодуванням витрат в судовому порядку [69].

Основними силами, що використовуються задля ліквідації наслідків введення надзвичайного стану є органи внутрішніх справ, державної безпеки, внутрішні війська й підрозділи з надзвичайних ситуацій. Згідно статті 17 до виконання завдань на території дії надзвичайного стану допускаються збройні сили Білорусі. Однак, слід зауважити, якщо декілька пунктів завдань, задля яких залучаються білоруські військові, майже повністю відповідає аналогічним, що містяться в нормах законодавства РФ: забезпечення особливого режиму в'їзду на територію, на якій введено надзвичайний стан, і виїзду з неї; охорона об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та функціонування транспорту, і об'єктів, що становлять підвищену небезпеку для життя і здоров'я людей, а також навколишнього природного середовища; участь в ліквідації надзвичайних ситуацій та порятунку життя людей у складі сил державної системи попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій [69]. На відміну від російського закону про надзвичайний стан, тут не йде мова про використання військових задля ліквідації незаконних збройних формувань тощо. Водночас, зауважується, що завдання військовослужбовці Збройних Сил Республіки Білорусь, інших військ і військових формувань виконують спільно з співробітниками органів внутрішніх справ, органів державної безпеки і військовослужбовцями внутрішніх

військ. При цьому на військовослужбовців Збройних Сил Республіки Білорусь, інших військ і військових формувань поширюються положення законодавства Республіки Білорусь про внутрішні війська в частині, що стосується умов, порядку й меж застосування фізичної сили, спеціальних засобів, зброї, бойової та спеціальної техніки, гарантій особистої безпеки військовослужбовців і членів їх сімей, гарантій їх правового і соціального захисту [69].

В статті 18 вказано, що для здійснення єдиного управління силами і засобами, що забезпечують режим надзвичайного стану, указом Президента Республіки Білорусь призначається комендант території, на якій введено надзвичайний стан. Він має схожі із комендантом в Російській Федерації повноваження.

В указі президента Республіки Білорусь від 7 серпня 2014 р № 402 «Про заходи щодо забезпечення режиму надзвичайного стану» міститься регламентація порядку діяльності комендатури, перелік функцій та повноважень посадових осіб комендатури тощо [96].

В главі I, присвяченій загальним положенням організації діяльності комендатури вказується, що Комендатура є робочим органом, утвореним для забезпечення здійснення повноважень коменданта території, на якій введено надзвичайне становище. Керівництво комендатурою, а також об'єднаним оперативним штабом в її складі здійснюється комендантом. Досить важливим є пункт 4 про перехід повноважень від місцевих адміністрацій до комендатури: у разі, якщо указом Президента Республіки Білорусь про введення надзвичайного положення передбачено повне або часткове призупинення на території, на якій введено надзвичайний стан, повноважень державних органів, комендатура забезпечує реалізацію цих повноважень в частині організації усунення обставин, що стали підставою для введення надзвичайного стану [96].

Утворюється комендатура указом президента про запровадження надзвичайного стану. При комендатурі може бути сформований об'єднаний оперативний штаб та інші структурні підрозділи для організації, забезпечення та контролю виконання її основних завдань.

Пропозиції про утворення структурних підрозділів комендатури, відрядження для роботи в її складі посадових осіб державних органів та інших організацій, визначенні місця її розташування та робочих місць посадових осіб комендатури, а також про порядок вирішення інших питань організації її діяльності вносяться коменданту відповідно до причин запровадження надзвичайного стану Міністерством з надзвичайних ситуацій - при введенні надзвичайного стану внаслідок виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру в результаті аварій, небезпечних природних явищ, катастроф, стихійних та інших лих. Також пропозиції можуть вноситись Міністерством внутрішніх справ, Комітетом державної безпеки і Службою безпеки Президента Республіки Білорусь - при введенні надзвичайного положення внаслідок виникнення заворушень, що супроводжуються насильством або загрозою насильства з боку групи осіб і організацій, в результаті яких виникає небезпека для життя і здоров'я людей, територіальної цілісності та існування держави, а також при виникненні надзвичайної ситуації внаслідок терористичного акту або інших екстремістських дій [96].

Глава III містить норми про основні завдання та функції комендатури. Згідно статті 10 даної глави завданнями комендатури є:

- організація і здійснення контролю за ситуацією на території, на якій введено надзвичайний стан;
- розробка заходів щодо забезпечення здійснення положень, що містяться в указі Президента Республіки Білорусь про введення надзвичайного стану щодо надзвичайних заходів і тимчасових обмежень (призупинення) прав і свобод громадян, прав організацій, а також контроль за їх виконанням;
- організація оповіщення населення через усі засоби масової інформації, канали зв'язку і оповіщення про порядок здійснення заходів, що застосовуються в умовах надзвичайного стану;
- координація роботи з попередження, виявлення та припинення порушень режиму надзвичайного стану громадянами і організаціями, а також іншої протиправної діяльності на території, на якій введено надзвичайний стан;

- підготовка пропозицій Президенту Республіки Білорусь про необхідність здійснення на території, на якій введено надзвичайний стан, надзвичайних заходів і тимчасових обмежень, передбачених статтями 11-13 Закону Республіки Білорусь від 24 червня 2002 року «Про надзвичайний положенні», а також реалізації повноважень Президента Республіки Білорусь, передбачених статтею 15 цього закону;
- забезпечення взаємодії коменданта з республіканськими органами державного управління, органами місцевого управління та самоврядування, що функціонують на території, на якій введено надзвичайний стан, а також із засобами масової інформації;
- здійснення обліку осіб, які беруть участь у забезпеченні режиму надзвичайного стану [96].

Необхідно зауважити, що у разі запровадження надзвичайного стану у зв'язку із заворушеннями та загрозою національній безпеці, додатковими завданнями комендатури і об'єднаного оперативного штабу в її складі також постають координація діяльності сил і засобів державних органів і державних організацій, що залучаються для здійснення реагування на терористичні акти й масові заворушення, а також інших організацій, які допомагають суб'єктам боротьби з тероризмом відповідно до законодавства [96].

Варто зауважити, що інститут комендатур в загальних рисах схожий на відповідну інстанцію в Російській Федерації. В Білорусі водночас збройні сили не виконують в рамках надзвичайного стану ті завдання із ліквідації незаконних збройних формувань, які поставлені перед арміями Росії, тут військові лише виступають допоміжною силою при правоохоронних органах, безпеки чи ліквідації надзвичайних ситуацій. Водночас, комендатури в Республіці Білорусь в разі повного призупинення дій місцевих адміністрацій та органів самоврядування на території дії надзвичайного стану виконують ті функції та завдання цих органів, передбачені для ліквідації причин та наслідків надзвичайного стану.

Унікальний досвід запровадження міжнародної адміністрації задля реінтеграції регіону та зменшення загального рівня напруги має Хорватія. Необхідно зауважити в декількох словах, що являє собою міжнародна тимчасова

адміністрація (необхідно зауважити, що український миротворчий персонал брав участь у складі міжнародного поліцейського компоненту тимчасової адміністрації ООН у Східному Тиморі). Загалом, міжнародні тимчасові адміністрації являють собою легітимну владну управлінську структуру 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. Адміністрація створюється на основі резолюції Радбезу ООН відповідно до Глави VII Статуту Організації Об'єднаних націй. Світова спільнота вдавалась до застосування відповідних адміністрацій під час вирішення питань деколонізації (наприклад, у Намібії), поділу однієї держави на декілька (Югославія), конфліктів всередині держави (Камбоджа), іноземної окупації (згаданий вже Східний Тимор) [146, с. 8].

Як вже вказувалось, за попередньою компромісною згодою сторін конфлікту, міжнародні тимчасові адміністрації формуються, включаючи в себе компоненти цивільні та військові, тобто ця адміністрація постає як військово-цивільна. Спектр передбачених повноважень залежить відповідно до поставлених до такої адміністрації завдань – це можуть бути проблеми, пов'язані з суто безпековим блоком (контроль за розведенням збройних формувань, розмінування, можуть також впроваджуватись поліцейські місії, також можуть вирішуватись питання політичні, тобто створювати місцеві органи самоврядування, які б мали легітимний характер й визнавались сторонами конфлікту й світовою спільнотою, важливим для українських реалій є можливість такої адміністрації здійснювати підготовку до проведення виборів на відповідній території. Разом з тим, тимчасова адміністрація може займатись проблематикою соціальною, оскільки здебільшого в зонах конфліктів, нажаль, населення потребує в гуманітарній допомозі, економічною (наприклад, відбудова життєво-необхідних об'єктів інфраструктури тощо) [146, с. 8].

Колектив авторів Міжнародного центру перспективних досліджень, які займались проблематикою моделей реінтеграції Донбасу завдяки використанню тимчасових міжнародних адміністрацій, називають місію, що діяла в Хорватії,

однією із найуспішніших в світі за історію подібних операцій ООН [146, с.9]. Дослідницький колектив Інституту світової політики в межах «Ініціативи з розвитку аналітичних центрів України», яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» (МФВ) у партнерстві з Фондом розвитку аналітичних центрів (ТТФ), в дослідженні Досвід врегулювання конфліктів у світі. Уроки для України прийшли до висновків щодо причин успішності певних міжнародних місій ООН (зокрема й у Хорватії). В дослідженні зазначається, що: «Досвід вирішення конфліктів у Хорватії, Ліберії, Боснії та Герцеговині, Косово, Анголі підтверджує, що для ефективного моніторингу виконання плану врегулювання місія повинна мати виконавчі повноваження та військовий компонент, тобто здатність погрожувати силою членам незаконних збройних формувань (НЗФ), які не бажають скласти зброю (наприклад, місія UNTAES в Хорватії, місія ECOMOG в Ліберії, місія UNFICYP в Республіці Кіпр, місія IFOR/ SFOR у Боснії), а також доступ до усієї території та інфраструктурних об'єктів країни, включно з військовими об'єктами. У всіх зазначених випадках цивільна моніторингова місія працювала паралельно й у тісній кооперації з військовою миротворчою» [31, с. 8]. До речі, автори наводили невтішні припущення, що місія ООН або, наприклад, НАТО в Україні малоймовірна через зовнішньополітичні обставини.

Необхідно зазначити, що перемовини щодо мирного вирішення питання у Східній Славонії розпочались майже одразу після блискавичної та переможної хорватської операції «Буря» (лише протягом 84 годин хорвати власними збройними силами ліквідували невизнану т.зв. «Республіку Сербська Країна», однак залишилась непідконтрольними владі Хорватії лише Східна Славонія). Перший проект угоди про мир щодо Славонії був поданий хорватами 25 вересня 1995 року. Протягом наступного часу до 12 листопада відбулась серія дипломатичних перемовин, що передували підписанню основного документу мирної реінтеграції під назвою «Основна угода про поступову мирну реінтеграцію Східної Славонії, Барані та Західного Срієму до конституційного простору Хорватії». 1 листопада президенти Хорватії та Сербії Франьо Туджман та Слободан Мілошевич погодились в цілому на мир. Угода була підписана 12 листопада 1995 року. Підписантами виступала хорватська, сербська сторони за

посередництвом США та ООН. Документ, що складався лише з 14 статей, визначав створення тимчасової перехідної адміністрації ООН, демілітаризацію, відновлення права власності, повернення переміщених осіб, право громадяни Хорватії повернутися до власних місць проживання до початку конфлікту, а також взаємну повагу та визнання прав та свобод людини [178, р. 3].

Угодою передбачався дворічний період, протягом якого повинна була відбутись реінтеграція регіону. В цей період ООН, відповідно, мала встановити тимчасову військово-цивільну адміністрацію, яка, окрім вказаних завдань, мала організувати проведення місцевих виборів (не пізніше ніж за 30 днів до моменту припинення місії). Дослідник М. Нагірний вказує також, що також згідно угоди: «...передбачалася демілітаризація території Східної Славонії упродовж 30 днів після розташування в регіоні військового контингенту ООН.... План мирної реінтеграції охоплював демілітаризацію регіону, адміністративну реінтеграцію, соціальну реінтеграцію, введення перехідних поліцейських сил, проведення виборів, відродження економіки...» [65, с. 147]. Мирна реінтеграція почалася 15 січня 1996 р., Коли Рада Безпеки ООН прийняла резолюцію 1037, за якою була створена тимчасова адміністрація УНТАЕС (англ. UNTAES – United Nations Temporary Administration in East Slavonia) [178, р. 3].

Завдання, поставлені перед УНТАЕС, передбачалось втілити в декілька етапів: етап підготовки, фаза розгортання (до квітня 1996 р.), фаза демілітаризації (до червня 1996 р.), фаза стабілізації та фаза закриття. Однією з найважливіших завдань тимчасової адміністрації та місії поставало роззброєння. Передбачалась демілітаризація протягом 30 днів від початку розташування тут міжнародних сил. Місія ООН успішно справилась із роззброєнням, ясі воєнізовані формування покинули регіон. Важливим пунктом постала реінтеграція в плані адміністративному. Завдяки цивільній перехідній адміністрації місії повинна була відбутись поступова реінтеграція Східної Славонії, Барань та західного Срієму до адміністративної системи Хорватії. В перехідний період тимчасова цивільна адміністрація займалась за співробітництвом із хорватською владою за комунікаційною й транспортною інфраструктурою регіону, вона вирішувала питання працевлаштування місцевих жителів у хорватських державних установах

та приватних підприємствах, проводила заходи із підготовки місцевих виборів [176, S. 22-23].

У зв'язку з цим, завдяки доброму співробітництву з хорватською владою, UNTAES розвивав комунікаційну та транспортну інфраструктуру, регулював працевлаштування місцевих жителів у хорватських державних установах та великих комерційних компаніях та провів усі необхідні заходи з підготовки місцевих виборів, особливо щодо видачі хорватських документів (домашнє завдання, посвідчення особи, паспорт) [176, S. 22–23]. До повноважень місії входили поліцейські функції. Після проведення демілітаризації тут стали діяти 1600 поліцейських (1200 сербів та 400 хорватів). У квітні 1997 року в регіоні за допомогою адміністрації відбулись вибори до парламенту Хорватії.

Чисельність працівників цивільного компоненту тимчасової адміністрації складала приблизно 650 осіб, які працювали в декількох підрозділах і займалися різними аспектами управління процесом реінтеграції. Голова перехідної адміністрації, американець П.Клейн так описував процеси та структуру цивільної складової адміністрації: відділ цивільних справ мав шість підрозділів на місцях, відділ зв'язку з сербським представництвом, відділом економічної та координації та секретаріату, який займався наглядом за процесом реінтеграції. У віданні управління тимчасової адміністрації були підрозділи з громадських справ, політичних та юридичних питань. Допоміжним органом при цьому був офіс головного адміністративного директора, який займався логістикою, транспортом, фінансами, медичними послугами [175, р. 39–41].

Голова тимчасової адміністрації, загалом, отримав досить широкий спектр повноважень в різних сферах управління. В рамках UNTAES він керував місцевими адміністративними інстанціями, здійснював моніторинг успішності процесу імплементації Ердутської угоди (так називали документ, підписаний 12 листопада 1995 року). Загалом, уся адміністративна система базувалась на трьох основних компонентах. Першим своєрідним «стовпом» поставав голова перехідної адміністрації, який керував водночас усіма іншими «стовпами». Другим була рада адміністрації. Вона відповідала за загальну політику UNTAES. До її складу входили представники місцевих хорватських і сербських владних

еліт, уряду Хорватії, офіцери цивільної складової місії UNTAES й місцевих меншин. Водночас, до складу ради входили й представники іноземних держав (від країн ЄС, РФ та США). Дослідниця С. Касуніч зауважує, що саме присутність представників міжнародної спільноти сприяла отриманню широкої підтримки місії й даного органу з боку сторін. Третім своєрідним «стовпом» поставали т.з. Комітети з питань спільного впровадження (JointImplementationCommittees, JIC). Вони знаходились у тісному взаємозв'язку й уособлювали виконавчий механізм UNTAES [175, р.41].

Варто зауважити, що, особливо на початку процесу реінтеграції представниками місцевих владних установ були переважно серби. Саме тому П. Клейн заохочував співпрацю між хорватськими та сербськими лідерами в рамках 13 комітетів з питань спільного впровадження. Кожен комітет мав у власній структурі підкомітети, які вирішували різні проблеми реінтеграції в адміністративному плані. Комітети утворювались ще відповідно до вирішення своєрідних трьох компонентів: політичний (питання виборів, переміщених осіб та біженців, прав людини), адміністративний компонент вирішував проблеми освіти та культури, охорону здоров'я та виконання інших адміністративних послуг цивільної адміністрації. Також існував технічний компонент (стосувався віданням залізницею та автодорожніми шляхами, комунальними послугами, сільським господарством, комунальними службами [175, р. 41].

Слід зауважити, що в процесі реінтеграції брали участь різноманітні суб'єкти, нге лише тимчасова адміністрація ООН. П. Нагірний виділяє наступні: власне, військово-цивільний компоненти миротворчої місії ООН, тобто цивільна перехідна адміністрація ООН, військові-миротворці ООН; поліцейська місія; хорватське Бюро тимчасового управління Бюро тимчасового управління зі встановлення хорватської влади у Східній Славонії, Барані та Західному Сріємі; державна комісія зі встановлення конституційного ладу Республіки Хорватії у Вуковарсько-Сріємській і Осієчко-Баранській жупаніях; хорватський Національний комітет зі здійснення програм встановлення довіри, прискореного повернення і нормалізації життя в постраждалих від війни районах Хорватії;

сербські політичні сили; група підтримки цивільної поліції ООН; міжнародна місія ОБСЄ з цивільного моніторингу [65, с. 148].

Загалом, завдяки наявності тимчасової адміністрації в Східній Славонії призвело до ряду суттєвих позитивних наслідків. Наявність військових ООН сприяла встановленню миру та спокою в регіоні. Підтримка 5 тисяч військових, спостерігачів сприяла ефективному виконанню військовою адміністрацією поставлених завдань із недопущення знову збройного протистояння. Завдяки міжнародній тимчасовій адміністрації відбулось відносно швидке роззброєння. UNTAES також виконували на неконтрольованих ділянках кордону (для України актуальний аспект для вивчення й використання) функції митного контролю. Необхідно наголосити, що однією з найважливіших завдань, яку виконала місія ООН, була мирна й швидка реінтеграція Славонії до системи адміністративного поділу Хорватії [31, с. 9–11].

В Російській Федерації, таким чином, використовувалась модель співіснування під час «контр терористичних» операцій військових комендатур з місцевими органами державної влади та місцевого самоврядування. Хорватія пішла шляхом залучення міжнародних сил для заснування міжнародної тимчасової адміністрації, що сконцентрувала військові та цивільні повноваження. Це багато в чому й передбачило успішність її діяльності, в підсумку після чого відбулась реінтеграція значної території Хорватії до її складу.

Висновки до розділу 3

1. Таким чином, можна зробити висновки, що на території України в різні часи виникали військово-цивільні адміністрації з особливими правами та привілеями й завданнями. Однією з перших такої модель управління територіями використали запорозькі козаки на Січі, згодом за прикладом військового устрою Січі, була впроваджена полково-сотенна система новоутвореної держави. Такі військово-цивільні установи впроваджувались внаслідок складної зовнішньополітичної ситуації, й така модель мала на меті (й успішна дана мета досягалась) якнайшвидше виконання адміністрацією мобілізації козаків. Як показує історія, на відміну від європейських держав, козаки мали змогу блискавично організувати багатотисячне боєздатне військо задля вирішення проблем зовнішньої безпеки. Генерал-губернаторства вже за часів, коли Наддніпрянська Україна перебувала у складі Російської імперії, виконували функції із інтеграції українських регіонів до загальноімперських норм. Генерал-губернатори відали військовими справами, питаннями безпеки, судом, економікою, культурою в регіоні, призначали вищих посадовців. Така структура допомагала імперській владі тримати регіони у спокої та покорі. При П. Скоропадському військові інстанції та цивільні установи у взаємодії мали змогу організовано виконувати військові запити.

2. Отже, Російська Федерація використовувала під час так званих «контртерористичних» операцій модель введення військових комендатур, які діяли паралельно із «звичайними» органами влади та місцевого самоврядування. В Республіці Білорусь схожа із Росією система та завдання комендатур, однак тут існують відмінності в застосування армії у випадку введення надзвичайного стану, причиною якого є загроза державному ладу Білорусі.

3. Важливим та унікальним досвідом успішної реінтеграції території та побудови для таких цілей тимчасової адміністрації має Хорватія. Ця держава пішла шляхом залучення міжнародної спільноти для вирішення конфлікту. Міжнародна тимчасова адміністрація, що включала в себе військові та цивільні аспекти управління територіями, змогла у відносно швидкі строки реінтегрувати Славонію до складу Хорватії. До органів управління адміністрації широко

залучалось місцеве хорватське та сербське населення, спостерігачами були іноземні представники. Весь спектр заходів забезпечив легітимність органів управління, визнання та довіру з боку місцевого населення, Хорватії та Сербії.

ВИСНОВКИ

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

1. В 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 й 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. В 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 норм Конституції на зміну терміну «органи державного управління» стали використовуватись «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 і практична значущість їх удосконалювання полягає в тому що їх діяльність тією чи іншою мірою впливає на більшість населення країни, і 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 й 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 й 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 й 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 відповідним 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 в системі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Саме він постає як інструмент реалізації цілей та 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 та 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 та функцій органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил й 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 власну специфічні риси, оскільки вони нехарактерні в питаннях поєднання традиційних та нетрадиційних владних повноважень, вони мають дуалістичний характер та правоохоронну спрямованість, при цьому вони мають здатність змінюватись в залежності від ситуації на окресленій території. Окрім цього, вони являють в собі елементи військового управління та реалізуються в умовах проведення операції об'єднаних сил. Такі особливості не є притаманними для структурних інституцій органів публічного адміністрування в Україні, саме тому і представляють собою специфічний набір, який використовується військово-цивільними адміністраціями для реалізації державної влади на території проведення операції об'єднаних сил.

5. В 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. Водночас, 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. В 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. Водночас, голови 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 тут, немов надав право місцевим жителям розбудовувати власну систему управління, американці унеможливили будь-які сепаратистські дії 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 в 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 та його адміністрація поєднували виконавчі, військові та правоохоронні, судові функції, головним завданням адміністрації була інтеграція ввірених територій до складу імперії. За надскладної ситуації на початку ХХ ст. П. Скоропадській побудував дієву вертикаль в Українській Державі військово-цивільних адміністрацій й відновив систему управління центром регіонів.

8. Внаслідок аналізу національного законодавства та практики використання міжнародних військово-цивільних адміністрацій в деяких державах на пострадянському просторі встановлено, що Російська Федерація пішла шляхом співіснування військових комендатур із місцевими «звичайними» адміністраціями, органами влади та місцевого самоврядування, й використовувала подібну практику під час війн у Чечні. Водночас законодавством РФ передбачена можливість на території надзвичайного стану введення режиму особливого управління й створення тимчасового спеціального органу управління, який поєднує повноваження виконавчої влади суб'єкта федерації та місцевого самоврядування. В Республіці Білорусь також існує інститут військових комендатур, однак у разі надзвичайного стану та загрози державному ладу Білорусі тут існують відмінності щодо питань взаємодії комендатури та збройних сил. Одним з найбільш успішних досвідів реінтеграції території та побудови для таких цілей тимчасової адміністрації має Хорватія. Внаслідок міждержавної угоди (Хорватія та Сербія за посередництва ООН та США) тут на два роки передбачалося створення тимчасової перехідної адміністрації ООН (у вигляді військово-цивільної адміністрації). Така адміністрація поєднала у своїх повноваженнях військовий безпековий та цивільний аспекти й це дало змогу швидко реінтегрувати Славонію до складу Хорватії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122.
2. Адміністративне право України: у 2-х тт.: підручник. / В. В. Галуцько, В. І. Олефір, Ю. В. Гридасов, А. А. Іванищук, С. О. Короєд. Херсон: ХМД, 2013. Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс. 396 с.
3. Административное право: учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2002. 697 с.
4. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування: монографія / В.Г. Яцуба, В.А. Яцюк, О.Я. Матвіїшин, Ю.О. Карпінський, В.С. Куйбіда, [та ін.]. К.: Геопринт, 2007. 366 с.
5. Акт. *Юридична енциклопедія: В 6-х т.* / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К., 1998. Т. 1. С. 74.
6. Алехин А. П., Козлов Ю.М. Административное право РФ. М.: ТЕИС, 1994. Часть 1. Сущность и основные институты административного права: учебник. 428 с.
7. Амосов О., Гавкалова Н. Публічне адміністрування в Україні: зв'язок з архетипами та пріоритети розвитку. *Публічне управління: теорія і практика* : зб. наук. праць. 2014. № 2 (18). С. 7–13.
8. Андрущенко В.П., Федоров В.М. Запорозька Січ як український феномен. К., 1995. 154 с.
9. Анпілогов О.В. Актуальні питання реформи територіальної компетенції і владоспроможності громад. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2016. №21. С.50–52.
10. Баженова Ж. М., Полутов А.В. Окинава в начальный период американской оккупации (1945 – 1952гг.). *Россия и АТР*. 2015, № 3. С. 94–110.
11. Бахрах Д. Н., Российский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. 800 с.

12. Бахрах, Д.Н. Административное право: учебник для вузов. М.: БЕК, 1996. 368 с.
13. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Административное право Украины (Общая часть) : учеб. пособие. Харьков : Одиссей, 1999. 224 с.
14. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право України : конспект лекцій. Харків: Націон. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1996. 160 с.
15. Братановский С.Н. Административное право: ученик М.: Директ-Медиа, 2013. 921 с.
16. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевим органам влади: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. К., 2005. 21 с.
17. Валькова Є.В. Зміст і структура адміністративно-правового регулювання у сфері охорони прав інтелектуальної власності. *Форум права*. 2012. №3. С.84–88.
18. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250 000 [слів та словосполучень] : (з дод., допов. та CD) / [автор проекту та голов. ред. В.Т. Бусел ; ред.-лексикографи : В.Т. Бусел, М.Д. Василега-Дерибас, О.В. Дмитрієв та ін.]. Київ ; Ірпінь : Перун, 2009. 1728 с.
19. Виконавча влада і адміністративне право: монографія / В.Д. Аверянов, О.Ф. Андрійко, І.П. Голосніченко та ін. К: Видавничий дім ІнЮре, 2002. 668 с.
20. Воробьев В.П., Чайко И.А. Израильский парламентаризм: конституционно-правовой анализ. Монография. М. : МГИМО(У), 2006. 152 с.
21. Галатир В. В. Становлення та функції місцевих органів державної влади на Правобережній Україні в період гетьманату П. Скоропадського. *Вісник Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка*. Історичні науки. Випуск 4. 2011. С.328–336.
22. Глущенко Ю. М. Принципи правотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій. *Форум права*. 2008. № 2. С. 66–72.
23. Городецька І. А. Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного

світу. *Форум права*. 2016. № 1. С. 60–66. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index. (дата звернення: 11.09.2019)

24. Городилов А.А., Куликов А.В. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. Москва-Берлин: Издательство «Директ – Медиа», 2018. 552 с.

25. Гуржій, Т. Адміністративне право України : навч. посіб. К.: КНТ, 2011. 680 с

26. Давтян С.Г. Механізми взаємодії місцевих державних адміністрацій та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади : дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Національна академія держ. управління при Президентові України, Одеський регіональний ін-т держ. управління. Одеса, 2008. 263 с.

27. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. № 55-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1990. № 30. Ст. 429.

28. Демократичний цивільний контроль та воєнна криза в Україні: Законодавчі аспекти, 2016. / за ред. Ф. Флурі, В. Бадрака. Центр досліджень армії, конверсії та роззброєння, 2016. 184 с.

29. Державне управління: європейські стандарти, досвідта адміністративне право / Авер'янов В. Б., Дерець В. А., Школик А. М. та ін.; За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Юстініан, 2007. 288 с.

30. Добкін М.М. Поняття та види функцій місцевих державних адміністрацій. *Право і безпеки*. 2011. №3(40). С.55–59

31. Досвід врегулювання конфліктів у світі. Уроки для України. Д. Гайдай та ін.; за ред. К. Зарембо. Київ, Інститут світової політики, 2016. 35 с.

32. Жекало Г.І. Політико-інституційні механізми регулювання політичних конфліктів в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Львів, 2016. 20 с.

33. Жекало Г.І. Політико-інституційні механізми регулювання політичних конфліктів в Україні: дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. Львів, 2016. 225 с.

34. Журавський В.С., Серьогін В.О., Ярмиш О.Н. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник для студ. вищих навчальних закладів. К.: «Ін-Юре», 2004. 672 с.
35. Заруба В.М. Адміністративно-територіальний устрій та адміністрація Війська Запорозького у 1648-1782 рр. Д.: "Ліра ЛТД", 2007. 380 с.
36. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: порівняльний аналіз / пер. з фр. В. Ховхуна. К.: Основи, 1996. 420 с.
37. Ільницька У.В. Армія і політика: моделі взаємодії в умовах різних політичних режимів. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Львів, 2008. №612. Держава та армія. С.205–211.
38. Історія українського козацтва: Нариси: У 2 т. / Редкол.: В. А. Смолій (відп. ред.) та ін. К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. Т. 1. 800 с.
39. Калагін Ю. А. Феномен цивільно-військового співробітництва збройних сил України: концептуальні засади дослідження. *Український соціологічний журнал*. 2017. № 1-2. С. 64–68. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ukrsocj_2017_1-2_10.
40. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ужгород., 2007. 202 с.
41. Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). 2-е изд. Москва: Аванта+, 2001. 560 с.
42. Кіцул Ю.С. Адміністративно-правове регулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 200 с.
43. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 20.05.2020).
44. Конституція УРСР від 1978 р. *Відомості Верховної Ради СРСР*. 1978. № 49
45. Коротич О. Б. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком. *Теорія та практика державного управління*. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2005. Вип. 3 (12). 316 с.

46. 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.

47. 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, 6–7 березня 2020 р. Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. С. 67–70

48. 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

49. Кузьменко Д.А. Международное сотрудничество и его значение в проведении Операции Объединенных Сил на востоке Украины. *Право и политика*. 2018. № 4. С. 289-294. (Кыргызская Республика)

50. 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, 1–2 листопада 2019 р. Харків : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2019. С. 78–80.

51. Кузьменко Д.О. Національна безпека України та характер її реалізації в контексті сучасних подій. *Юридична наука*. 2019. №2. С. 117-122

52. 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.

53. Кузьменко Д.О. Соціально-політична природа антитерористичної операції в Україні. *Юридична наука*. 2019. №3. С. 134–139

54. Кузьменко Д.А. Характеристика особого порядку проведення операції Об'єдинених сил на території Донецької і Луганської областей. *Право и Закон*. 2019. № 4. С. 181-186. (Кыргызская Республика)
55. Кузніченко С.О., Шевченко В.Й. Військово-цивільні адміністрації в Україні: досвід комплексного дослідження: моногр. Одеса: видавець Букаєв В.В., 2017. 182с.
56. Макарейко Н.В. Административное право : краткий курс лекцій. 8-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2014. 212 с. URL: https://stud.com.ua/87629/pravo/mehanizm_administrativno_pravovogo_regulyuvannya (дата звернення: 20.10.2019)
57. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник. 3-тє вид. переробл. та допов. К. : Атіка, 2009. 608 с.
58. Манжула А.А. Державне управління на місцевому рівні: адміністративно-правовий аспект: дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. / Одеський національний університет. Одеса, 2003. 189 с.
59. Мацелик Т.О. Функції органів виконавчої влади: окремі питання. *Науковий вісник КНУВС*. 2010. №1. С.58–59.
60. Метод теорії держави і права. *Онлайн бібліотека*. 2007. URL: <http://readbookz.com/book/176/5718.html>
61. Михайлишин Л.Р. Удосконалення системи місцевого управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Л., 2008. 20 с.
62. Міжнародне право: навч. посіб. / за ред. М.В. Буроменського. К.: Юрінком Інтер, 2006. 336 с.
63. Муза О. В., Кубов Н.А. До питання про ефективність законодавчого регулювання діяльності військово-цивільних адміністрацій в Україні. *Альманах права*. 2019. Вип. 10. С. 66–69.
64. Мулявка Д.Г., Свіріна К.С. Перспективи впровадження зарубіжного досвіду функціонування військово-цивільних адміністрацій. *Наука і правоохорона*. 2015. № 3, Ч. II. С. 94–97.

65. Нагірний М. Особливості реінтеграції хорватського Подунав'я (друга половина 1990-х рр.). *Проблеми слов'янознавства* : Наук. зб. Львів, 2018. Вип. 67. С. 146–155
66. Нагірний М. Перехідні поліційні сили під час реінтеграції хорватського Подунав'я: уроки для України. *Eminak*. 2019, 3 (27). С. 217–226.
67. Нариси історії державної служби в Україні / О.Г. Аркуша, Є.І. Бородін, С.В. Віднянський та ін. ; редкол.: С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін.]; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. К. : Ніка-Центр, 2009. 536 с
68. Нойбергер Б. Власть и политика в Государстве Израиль: Социально-политическая динамика. Тель-Авив, Издательство Открытого Университета, 1998. Части 7–8. Политические партии в Израиле. 477 с.
69. О чрезвычайном положении: Закон Республики Беларусь от 24 июня 2002 г. № 117-З. URL: https://kodeksy-by.com/zakon_rb_o_chrezvychajnom_polozenii.htm (Дата звернення: 1.11.2019)
70. О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ. URL: <https://ppt.ru/docs/fz/3-fz-104974> (дата звернення: 10.10.19)
71. Об утверждении Временного положения о военных комендатурах, дислоцированных на территории Чеченской Республики: указ президента Российской Федерации от 4.10.2020 № 1120. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102156487&backlink=1&nd=102078103> (дата звернення: 20.10.2019).
72. Общая инструкция генерал-губернаторам от 29 мая 1853 года. *Полное собрание законов Российской империи*. Собрание. 2. Т. 28. Ч.1. СПб., 1854. №27293. С.260–264
73. Оніщенко Н. М. Правова система і держава в Україні: монографія. К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. 132 с.
74. Основи психології: Підручник / За заг. ред. О.В. Киричука, В.А. Роменця. 4-те вид., стереотип. К.: Либідь, 1999. 632 с.

75. Погиба П.П. Адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / ДВНЗ "Запоріж. нац. ун-т" М-ва освіти і науки України. Запоріжжя, 2015. 18 с. укр.

76. Погиба П.П. Адміністративно-правовий статус місцевих державних адміністрацій в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Держ. ВНЗ "Запоріж. нац. ун-т" М-ва освіти і науки України. Запоріжжя, 2015 202 с

77. Погиба П. П. Нормативно-правове забезпечення діяльності місцевих державних адміністрацій. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2015. Вип. 6-2. Т. 2. С. 85–89.

78. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення 12.12.2019)

79. Поняття методології наукових досліджень та її види. ELIB.LUTSKNTU. 2010. URL: <http://elib.lutsk-ntu.com.ua/book/fb/pesp/2012/12-31/page7.html>

80. Положення про Об'єднаний центр цивільно-військового співробітництва. URL: <https://cimic.com.ua/4people/2015/08/30/1905> (дата звернення 14.02.2020)

81. Положення про роботу військово-цивільної адміністрації міста Торецьк Донецької області: Розпорядження керівника військово-цивільної адміністрації міста Торецьк Донецької області від 31.08.2017 № 1р. URL: <http://www.toretsk-vca.gov.ua/component/documents/1030:pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-robotu-vijskovo-tsivilnoji-administratsiji-mista-toretsk-donetskoji-oblasti> (дата звернення 14.02.2020)

82. Правознавство : навчальний посібник : в 6 частинах /за заг. ред. В.В. Галуцько. К : Університет «Україна», 2013. . Ч. 2. 222 с.

83. Правоторова О.М. Методологія аналізу адміністративно-правової охорони. *Правові новели: науковий юридичний журнал*. 2019. № 8. С. 120–125. URL: http://www.legalnovels.in.ua/journal/8_2019/19.pdf (дата звернення: 11.11.2019)

84. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20.03.2003 №638IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text> (дата звернення 05.02.2020)

85. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 року № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19> (дата звернення 05.02.2020)

86. Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів: Закон України від 09.02.2017 №1850-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1850-19#Text> (дата звернення: 15.11.2019)

87. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища): Закон України від 09.02.2017 № 1848-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19#Text> (дата звернення: 15.11.2019)

88. Про внесення змін до розпорядження керівника військово-цивільної адміністрації м. Волноваха від 14.05.2019 року №110 «Про створення комісії щодо надання одноразової матеріальної допомоги особам, які опинились в складних життєвих обставинах» Розпорядження керівника військово-цивільної адміністрації м. Волноваха від 08.07.2019 № 199. URL: <http://volnovakha.dn.gov.ua/pro-vnesennya-zmin-do-rozporyadzhennya-kerivnyka-vijskovo-tsyvilnoyi-administratsiyi-m-volnovaha-vid-14-05-2019-roku-110-pro-stvorennya-komisiyi-shhodo-nadannya-odnorazovoyi-materialnoyi-dopomogy-os-2/> (Дата звернення 11.02.2020)

89. Про внесення змін до Указу Президента України від 14 квітня 1999 року № 379: Указ Президента України від 28 квітня 2020 року № 159/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/159/2020#Text> (Дата звернення 11.04.2020)

90. Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування»: Закон України від 28 червня 1994 року N 64/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/94-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.03.2020)

91. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон від 23.03.2000 №1602- III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14#Text> (дата звернення: 5.05.2020)

92. Про деякі питання військово-цивільних адміністрацій: Указ Президента України від 23 квітня 2015 року № 237/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/237/2015> (дата звернення: 06.02.2020)

93. Про затвердження Положення про роботу Військово-цивільної адміністрації міста Волноваха Волноваського району Донецької області: Розпорядження керівника військово-цивільної адміністрації міста Волноваха від 01.04.2019 №7. URL: <http://volnovakha.dn.gov.ua/pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-robotu-vijskovo-tsyvilnoyi-administratsiyi-mista-volnovaha-volnovaskogo-rajonu-donetskoyi-oblasti/> (дата звернення 10.02.2020).

94. Про затвердження Положення про розпорядження керівника військово-цивільної адміністрації міста Торецьк Донецької області: Розпорядження керівника ВЦА м.Торецьк від 01.09.2017 р №10р. URL: <http://www.toretsk-vca.gov.ua/component/documents/1166;pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-rozporyadzhennya-kerivnika-vijskovo-tsivilnoji-administratsiji-mista-toretsk-donetskoji-oblasti> (дата звернення 14.02.2020)

95. Про затвердження Положення та складу робочої групи з розробки Стратегічного плану розвитку Волноваської об'єднаної територіальної громади: Розпорядження керівника військово-цивільної адміністрації м. Волноваха від 05.06.2019 № 145. URL: <http://volnovakha.dn.gov.ua/pro-zatverdzhennya-polozhennya-ta-skladu-robochoyi-grupy-z-rozrobky-strategichnogo-planu-rozvytku-volnovaskoyi-ob-yednanoyi-terytorialnoyi-gromady/> (Дата звернення 11.02.2020)

96. Про заходи щодо забезпечення режиму надзвичайного стану»: Указ Президента Республіки Білорусь від 7 серпня 2014 р № 402. URL: http://pravo.by/upload/docs/op/P31400402_1407877200.pdf (дата звернення: 15.11.2019)

97. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 25.09.2019)

98. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 10.10.2018)

99. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення 05.02.2020)

100. Про місцеві ради народних депутатів Української РСР і місцевого самоврядування: Закон УРСР від 7 грудня 1990 р. N 533-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text> (дата звернення: 5.02.2020).

101. Про місцеві ради народних депутатів, місцевого і регіонального самоврядування: Закон України від 7 грудня 1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 28. Ст. 387.

102. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010#Text> (дата звернення: 10.09.2019)

103. Про основні засади організації і функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України: Конституційний договір між Верховною Радою України і Президентом України від 08.06.1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 08.08.2019)

104. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 №964-IV. URL:

105. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях: Закон України від 18 січня 2018 року № 2268-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19> (дата звернення: 5.02.2020).

106. Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України: Указ Президента України від 14.04.1999 р. № 379/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379/99#Text> (дата звернення: 5.02.2020)

107. Про Положення про обласну, Київську, Севастопольську міську державну адміністрацію та Положення про районну, районну у містах Києві та Севастополі державну адміністрацію: Указ Президента України від 21.08.1995 р. № 760/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/760/95#Text> (дата звернення: 10.09.2019)

108. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 6 квітня 2000 року N 1647-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1647-14#Text> (дата звернення: 20.12.2019)

109. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 20.12.2019)

110. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 №1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text> (дата звернення: 22.02.2020)

111. Про Представника Президента України: Закон України від 5 березня 1992 року N 2167-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12#Text> (дата звернення: 5.05.2018)

112. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України»: Указ Президента України від 14 квітня 2014 року № 405/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405/2014#Text> (дата звернення 14.06.2019)

113. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text> (дата звернення: 16.01.2020)

114. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 №2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 11.07.2019)

115. Про утворення військово-цивільних адміністрацій населених пунктів: Указ Президента України від 19.11.2016 №513/2016. *Офіційний вісник України*. 2016. №92. Стор.21. Ст.2994

116. Про утворення військово-цивільних адміністрацій: Указ Президента України від 05.03.2015 №123/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. №19. Стор.11. Ст.516.

117. Про утворення військово-цивільних адміністрацій: Указ Президента України від 13.08.2015 №472/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. №66. Стор.9. Ст.2174.

118. Про утворення військово-цивільних адміністрацій: Указ Президента України від 07.08.2015 №469/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. №64. Стор.247. Ст.2114

119. Про утворення військово-цивільної адміністрації населених пунктів: Указ Президента України від 11.08.2016 №329/2016. *Офіційний вісник України*. 2016. №65. Стор.11. Ст.2184.

120. Про утворення військово-цивільної адміністрації: Указ Президента України від 12.05.2017 № 128/2017. *Офіційний вісник України*. 2017. №41. Стор.7. Ст.1274.

121. Про утворення військово-цивільної адміністрації: Указ Президента України від 28.09.2016 №414/2016. *Офіційний вісник України*. 2016. №78. Стор.13. Ст.2599

122. Про утворення військово-цивільної адміністрації: Указ Президента України від 17.01.2019 № 12/2019. URL:<https://www.president.gov.ua/documents/122019-25930> (дата звернення 10.02.2020)

123. Про утворення тендерного комітету Військово-цивільної адміністрації міста Волноваха Волноваського району Донецької області: Розпорядження керівника військово-цивільної адміністрації м. Волноваха від 02.04.2019 № 11. URL: <http://volnovakha.dn.gov.ua/pro-utvorenniya-tendernogo-komitetu-vijskovo-tsyvilnoyi-administratsiyi-mista-volnovaha-volnovaskogo-rajonu-donetskoyi-oblasti/> (дата звернення 10.02.2020).

124. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України від лютого 1994 року N 3917-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3917-12#Text> (дата звернення: 08.08.2019)

125. Проблематика законодавчого забезпечення створення та діяльності військово-цивільних адміністрацій, діяльності та припинення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у Донецькій та Луганській областях за умови створення військово-цивільних адміністрацій: *Стенограма круглого столу*. 19 червня 2017 року. 56 с.

126. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави. Видання 5-те, зі змінами: навчальний посібник. К.: Атіка. 2001. 176 с.

127. Раїмов Р. І. Поняття та ознаки військово-цивільних адміністрацій. Міжнародний науковий журнал. 2016. № 6(3). С. 161–166. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2016_6\(3\)_50](http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2016_6(3)_50). (дата звернення: 7.08.2019)

128. Рущенко І. П. Російсько-українська гібридна війна: погляд соціолога : монографія. Х. : ФОП Павленко О.Г., 2015. 268 с.

129. Сахно В.О. Адміністративно-правові засади діяльності місцевих державних адміністрацій: дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 / Сумський державний університет. Суми, 2014. 179 с.

130. Свіріна К. С. Проблеми адміністративно-правового регулювання повноважень військово-цивільних адміністрацій. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. №2. С. 261–264.

131. Сіцінська М. Проблеми українського суспільства у сфері цивільно–військових відносин. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2013. №1. С.82–89.

132. Сидоренко А. Військова політика Української держави П. Скоропадського. *Вісник КНЛУ. Серія Історія, економіка, філософія*. Випуск 20. 2015. С.140–153

133. Сікорський О. Військово-цивільні адміністрації, як спосіб забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції. *Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка. Серія : Право*. 2017. Вип. 1. С. 160-164.

134. Скаун, О.Ф. Теорія держави і права: підручник / Пер. з рос. Х.: Консум, 2001. 656 с.

135. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2004. 656 с.
136. Слюсаренко С.В. Методология анализа административно-правового обеспечения оптимизации финансового регулирования аграрной сферы. Научно-методический журнал «Право и Политика». 2016. № 4. С. 87–92.
137. Структура ВЦА. Військово-цивільна адміністрація міста Волноваха: веб-сайт. URL: <http://volnovakha.dn.gov.ua/struktura-vtsa/> (дата звернення: 10.02.2020)
138. Сухорукова А.Л. Структурно-функціональна оптимізація системи місцевих державних адміністрацій в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Миколаїв, 2011. 20 с
139. Сырых В. М. Метод правовой науки: (Основные элементы, структура). Москва: Юрид. лит., 1980. 176 с.
140. Тарасов Н. Н. Методологические проблемы юридической науки: Монография. Екатеринбург, 2001. 264 с.
141. Терлюк І.Я. Історія українського права від найдавніших часів до XVIII століття: навчальний посібник з історії держави і права України. Львів, 2003. 156 с.
142. Тітко Е. В. Цивільно-військові адміністрації як основна форма місцевого самоврядування в зоні конфлікту. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Сер. : Юридичні науки. 2017. Вип. 1(2). С. 180-184.
143. Требін М.П. Армія та суспільство: соціально-філософський аналіз взаємодії в умовах трансформації: монографія. Х.: Видавничий Дім «Інжек», 2004. 404 с.
144. Українська держава другої половини XVII–XVIII ст.: політика, суспільство, культура. К.: Інститут історії України НАН України, 2014. 671 с.
145. Усенко І. Б. Історія держави і права України: проблеми предмета і методології досліджень. *Правова держава*. К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. № 10. С. 237–244.

146. Філіпчук В., Октисюк А., Ярошенко Є. Міжнародна Тимчасова адміністрація як модель врегулювання конфлікту на Донбасі. Київ, Міжнародний центр перспективних досліджень, 2017. 15 с.

147. Цивільно-військове співробітництво за стандартами НАТО: навч. посіб. К.: Національний університет оборони України імені Івана Черняховського, 2015. 87 с.

148. Чмиленко Ф. О. Посібник до вивчення дисципліни «Методологія та організація наукових досліджень». Д.: РВВ ДНУ, 2014. 48 с.

149. Чуприна Ю.Ю. Адміністративно-правові методи правового регулювання: сутність та зміст: дис. ... канд. юр. наук. : 12.00.07 / Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. Харків, 2016. 216 с.

150. Шандра В.С., Ма О.Є. Генерал-губернаторства // Енциклопедія історії України: Т. 2: Г-Д / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К.: В-во «Наукова думка"», 2004. 688 с.: іл.. URL: http://www.history.org.ua/?termin=General_Gubernatorstva (дата звернення 15.11.2019; 29.12.2019)

151. Шандра В. С. Генерал-губернаторства в Україні: XIX - початок XX століття. К.: НАН України. Ін-т історії України, 2005. 427 с.

152. Шандра В.С. Генерал-губернаторства як форма управління українськими губерніями у складі Російської імперії. *Регіональна історія України*. 2007. 1. С. 155–166

153. Шандра В.С. Київське генерал-губернаторство. *Енциклопедія історії України*: Т. 4: Ка-Ком / Редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К.: В-во "Наукова думка", 2007. 528 с.: іл.. URL.: http://www.history.org.ua/?termin=Kyivske_general_gubern (дата звернення: 15.11.2019)

154. Шандра В.С. Малоросійське генерал-губернаторство (1802-1856): структура, штатний розпис, архів. *Студії з архівної справи та документознавства*. 1999. Т. 4. С. 103–109

155. Шевченко В.С. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*.

2016. No 4(12). С. 196–206 URL: <http://www.chasopysnapu.gov.ua/chasopys/ua/pdf/12-2016/shevchenko.pdf>

156. Шевченко В. Конфлікт повноважень районної ради та військово-цивільної адміністрації. *Верховенство Права*. 2017. №4. URL: <http://sdvp.info/2017/konflikt-povnovazhen-rajonnoyi-radi-ta-vijskovo-tsivilnoyi-administratsiyi/> (дата звернення: 5.02.2020.)

157. 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.

158. Шевченко В.Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій : дис.к-та юр.наук : 12.00.07 / Одеський державний університет внутрішніх справ. Одеса, 2019. 215 с.

159. Шевченко В.Й. Військово-цивільні адміністрації: основні функції. *Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування* : Міжнародна науково-практична конференція, 13-14 липня 2018 р., м. Київ. К.: Центр правових наукових досліджень, 2018. 112. С.54.

160. Шевченко В. Й., Кузнichenko С. О. Внутрішні переселенці: міжнародний досвід виборчого процесу. *Права біженців та внутрішньо переміщених осіб: кращі європейські практики та шляхи їх імплементації*: матеріали Міжнародної конференції, м. Харків, 3-4 травня 2018 р. Харків, 2018. 162с., С. 109-112

161. Шевченко В.Й. Історико-правовий аналіз становлення та розвитку інституту військово-цивільних адміністрацій. *Європейські перспективи*. 2017. №3. С.44–49

162. Шевченко В.Й. Історико-правовий аналіз становлення та розвитку інституту військово-цивільних адміністрацій. *Supremația Dreptului*. 2017. №4. С.116–122

163. Шевченко В.Й. Міжнародний досвід правового регулювання діяльності військово-цивільних адміністрацій. *Європейські перспективи*. 2018. №2. С.186–196

164. Шевченко В.Й. Основні завдання військово-цивільних адміністрацій. *Актуальні питання економіки, фінансів, управління та права: збірник тез доповідей Міжнародної науковопрактичної конференції, м. Полтава, 4 червня 2018 р.: у 3 ч.* Полтава: ЦФЕНД, 2018. Ч. 3. С.51.

165. Шевченко В.Й. Реалізація повноважень органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайних правових режимів: досвід Європи. *Двадцять дев'яти економіко-правові дискусії: матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференція, 19 липня 2018 р., м. Львів.* Львів, 2018. С.92

166. Шевчук Р. М. Діалектичний метод у правознавстві: окремі аспекти. *Філософські та методологічні проблеми права.* 2012. № 2. С. 25–34. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fmppr_2012_2_5 (дата звернення: 5.02.2020)

167. Шевчук Р. Ще раз про діалектичний метод у правознавстві. *Підприємництво, господарство і право.* 2016. № 11. С. 216–219. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pgipr_2016_11_44 (дата звернення: 5.02.2020)

168. Шура Н.О. Принципи публічного адміністрування як регуляторисоціально-економічних процесів у національній економіці. *Глобальні та національні проблеми економіки.* 2016. №14. С. 260–263. URL: <http://global-national.in.ua/archive/14-2016/54.pdf> (дата звернення: 10.10.2017)

169. Щерба С. П., Заглада О. А. Філософія: підручник. К.: Кондор, 2011. 548 с.

170. Яворницький Д.І. Історія запорізьких козаків. 1 том. Львів: видавництво «Світ».1990. 319 с.

171. Ястремська О.М., Мажник Л.О. Державне і регіональне управління : навчальний посібник. Х. : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с. Режим доступу:http://www.dut.edu.ua/uploads/l_1444_92306508.pdf

172. Gordon N. From Colonization to Separation: exploring the structure of Israel's occupation. *Third World Quarterly.* 2008. 29(1). P. 25–44

173. Fisch Arnold G., Jr. Military government in the Ryukyu Islands, 1945-1950. WASHINGTON, D.C. : Center of military history. US Army, 1988. 353 p.

174. Israel Military Order No. 947 Concerning the Establishment of a Civilian Administration 1981. URL:

<http://www.geocities.ws/savepalestinenow/israelmilitaryorders/fulltext/mo0947.htm>

(дата звернення 10.12.19)

175. Kasunić S. Pragmatic peace : the UNTAES peacekeeping mission as example for peaceful reintegration of occupied multiethnic territories. Global Campus of Human Rights, 2018. 109 p.

176. Klein J.P. UNTAES – sažeto szvješće misije. *MIRNA REINTEGRACIJA HRVATSKOGA PODUNAVLJA: ZNANSTVENI, EMPIRIJSKI I ISKUSTVENI UVIDIU*. Institut društvenih znanosti Ivo Pilar – Područni centar Vukovar, Zagreb – Vukovar, 2010. Knjiga 38. S.17–27

177. Kuttāb J., Shehadeh R. Civilian administration in the occupied West Bank: analysis of Israeli Military Government Order No. 947 : a study. Law in the Service of Man, 1982. 63 p.

178. Pavelic B. Peaceful Reintegration - The Discarded Triumph of Reason and Peace. *Friedrich Ebert stiftung*: Вебсайт. URL: https://www.fes-croatia.org/fileadmin/user_upload/180111_Pavelic_WEB_eng.pdf

179. The Civil Administration in Judea and Samaria. *The Coordination of Government Activities in the Territories (COGAT)*: веб-сайт. URL: http://www.cogat.mod.gov.il/en/Judea_and_Samaria/Pages/default.aspx (Дата звернення 24.10.2019)

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ

*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. (Кыргызская Республика)
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. (Кыргызская Республика)
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 (очна участь з публікацією тез доповіді).

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, 1–2 листопада 2019 р. Харків : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2019. С. 78–80 (заочна участь з публікацією тез доповіді).

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, 6–7 березня 2020 р. – Дніпро: ГО «Правовий світ», 2020. С. 67–70 (заочна участь з публікацією тез доповіді).

АКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ

ЗАТВЕРДЖУЮ

Ректор
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ

Андрій ФОМЕНКО

«14» лютого 2020

АКТ

«14» лютого 2020

м. Дніпро

Про впровадження у навчальний процес Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ основних результатів дисертації Кузьменка Дмитра Олександровича «Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Комісія у складі: Юнін О.С. (голова) – доктор юридичних наук, професор, директор Національно-наукового інституту заочного навчання та підвищення кваліфікації; Собакарь О.А. – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності; Логвиненко Б.О. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності.

уклала цей акт про те, що основні результати наукового дослідження Кузьменка Д.О. «Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил» використовуються у навчальному процесі Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, зокрема, при підготовці навчально-методичних комплексів та викладанні дисциплін «Конституційне право України», «Адміністративне право України».

Голова комісії:

Олександр ЮНІН

Члени комісії:

Андрій СОБАКАРЬ

Борис ЛОГВИНЕНКО

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Директор Науково-дослідного інституту
публічного права,
доктор юридичних наук, професор

15.04.2020 р.

М.В. Лошицький

АКТ

про впровадження результатів дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Кузьменка Дмитра Олександровича «Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил» у наукову діяльність Науково-дослідного інституту публічного права

Комісія у складі: директора Інституту, доктора юридичних наук, професора Лошицького М.В., завідувача відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт, кандидата юридичних наук Куркової К.М., заступника директора з наукової роботи, кандидата юридичних наук, доцента Сороки Л.В. склала цей акт про те, що матеріали дисертації Кузьменка Дмитра Олександровича «Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість та використовуються у науково-дослідній роботі наукових відділів Науково-дослідного інституту публічного права, а саме для подальшого розроблення наукових питань щодо дослідження теоретичних та прикладних аспектів щодо адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил і використовується Інститутом в межах реалізації теми науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації №0115U005495).

ВИСНОВОК

Результати дисертаційного дослідження Кузьменка Дмитра Олександровича на тему: «Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук) вважати впровадженими в науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права під час проведення загальнотеоретичних і галузевих досліджень, спрямованих на вирішення теоретико-методологічних проблем науки адміністративного права.

Директор
Науково-дослідного інституту публічного права,
доктор юридичних наук, професор

Завідувач відділу науково-правових
експертиз та законопроектних робіт,
кандидат юридичних наук

Заступник директора з наукової роботи,
кандидат юридичних наук, доцент

М.В. Лошицький

К.М. Куркова

Л.В. Сорока

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ
ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

вул.Г.Кірпи, 2 А, м.Київ, 03035
Тел. 044 228-1031
E-mail: sipl@email.ua
sipl@i.ua
www.sipl.com.ua



**SCIENTIFIC INSTITUTE
OF PUBLIC LAW**

2 a, Kirpy str., Kyiv, 03035
Tel. +38 04 228-1031
E-mail: sipl@email.ua
sipl@i.ua
www.sipl.com.ua

15.04.2020

№ 5/18-441

На №

від

ДОВІДКА

**про використання результатів дисертації Кузьменка Дмитра
Олександровича на тему: «Адміністративно-правове регулювання
діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції
об'єднаних сил»**

Повідомляємо спеціалізованій вченій ради, що результати дисертації Кузьменка Дмитра Олександровича «Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил» стосуються аналізу теоретичних засад, механізму правового регулювання відносин у сфері регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил, вдосконаленню даний інститут суспільних відносин шляхом внесення доповнень до чинного законодавства. Результати дисертації використовуються Інститутом під час досліджень у межах НДР «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації №0115U005495).

Директор

**Науково-дослідного інституту публічного права,
доктор юридичних наук, професор**

М.В. Лошицький