

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДНІПРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

ЯНДУЛЬСЬКИЙ ЮРІЙ ОЛЕКСАНДРОВИЧ



УДК 342.922

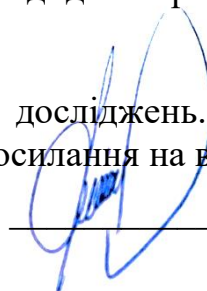
ДИСЕРТАЦІЯ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ДІЇ
ВОЄННОГО СТАНУ**

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



Ю.О. Яндульський

Науковий керівник:
Шкляр Сергій Володимирович,
доктор юридичних наук,
старший дослідник

АНОТАЦІЯ

Яндульський Ю. О. Адміністративно-правове забезпечення діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану. – *Кваліфікаційна наукова праця 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, м. Київ; Дніпровський державний університет внутрішніх справ, м. Дніпро, 2025.

Дисертація присвячена комплексному дослідженню адміністративно-правового забезпечення діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану на підставі аналізу чинного законодавства та наукових позицій, обумовлених реаліями триваючої протидії повномасштабній збройній агресії.

Встановлено, що питання діяльності тимчасових органів державної влади під час дії особливих правових режимів не були предметом комплексних досліджень у вітчизняній адміністративно-правовій науці. Науковий доробок у цій сфері має переважно історико-правовий або міжнародно-правовий характер. Еволюційний розвиток підходів до функціонування тимчасових органів державної влади відображає трансформацію політико-правових процесів в Україні – від періоду визвольних змагань початку ХХ ст. до сучасного етапу протидії повномасштабній збройній агресії РФ. Стан наукового дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення функціонування тимчасових органів державної влади під час дії особливих правових режимів слід вважати достатнім, хоча наукова розробка окремих аспектів функціонування тимчасових органів державної влади, зокрема військових адміністрацій, залишається поверхневою. Водночас наголошено на актуальності вивчення окремих аспектів діяльності військових адміністрацій,

а також відновлення функціонування місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у повоєнний період.

З'ясовано, що нормативно-правова основа діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану здебільшого сформована такими законодавчими актами, як: Конституція України; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»; Закон України «Про військово-цивільні адміністрації»; Закон України «Про боротьбу з тероризмом» та Закон України «Про правовий режим воєнного стану». Наголошено на певній фрагментарності адміністративно-правового регулювання, що не дозволяє охопити всі аспекти функціонування військових адміністрацій в Україні, а також на важливості забезпечення балансу між централізацією управління під час воєнного стану та дотриманням конституційних принципів демократичності й законності.

До основних проблем функціонування тимчасових органів державної влади віднесено: а) недостатню чіткість правового статусу військових адміністрацій, зокрема відсутність правової регламентації обов'язків таких органів, а також їхньої взаємодії з іншими органами державної влади; б) неузгодженість між законодавством про військові адміністрації та принципами місцевого самоврядування, адже утворення таких тимчасових органів обмежує права територіальних громад на самоуправління, що суперечить Конституції України і Європейській хартії місцевого самоврядування; в) відсутність нормативно закріпленої координації військових адміністрацій зі складовими сектору безпеки і оборони, що вбачається надзвичайно важливим у особливих умовах воєнного стану; г) невизначеність інструментів громадського контролю за діяльністю військових адміністрацій, що обмежує можливість участі громадян у процесі прийняття рішень та підзвітності таких органів перед громадою; г) істотні корупційні ризики, що супроводжують діяльність таких органів.

Охарактеризовано адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні, який охоплює насамперед повноваження

відповідних тимчасових органів державної влади, їхнє місце у системі публічної влади та механізми їх утворення, реорганізації й ліквідації. Вказано на дуальний характер військових адміністрацій, що поєднують повноваження як місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування. До важливих особливостей адміністративно-правового статусу військових адміністрацій віднесено їхній тимчасовий характер. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій визначено як сукупність закріплених у законодавстві положень, які встановлюють повноваження, гарантії їх реалізації, їхнє місце та роль у системі публічної влади під час дії особливого правового режиму воєнного стану.

Обґрунтовано реалізацію заходів правового режиму воєнного стану військовими адміністраціями, на підставі чого констатовано, що за характером дії заходи правового режиму воєнного стану істотно розрізняються між собою, що впливає на обрання інструментарію для їх реалізації військовими адміністраціями. Підкреслено, що реалізація заходів правового режиму воєнного стану військовими адміністраціями найчастіше відбувається шляхом взаємодії з іншими суб'єктами владних повноважень як цивільного (Мін'юст, МОЗ України), так і військового (силового) блоку (Національна гвардія України, ЗСУ, СБУ) тощо. За змістовним наповненням заходи правового режиму воєнного стану умовно поділені на безпекові, примусові, уповноважувальні, заборонні та забезпечувальні.

Під заходами правового режиму воєнного стану запропоновано розуміти сукупність визначених Конституцією України та законами України правових інструментів, що мають різне спрямування, тривалість і характер дії, здійснюваних із метою захисту прав і свобод людини, забезпечення національної безпеки та оборони, захисту державного суверенітету і територіальної цілісності під час дії особливого правового режиму воєнного стану. У свою чергу, реалізацію заходів правового режиму воєнного стану військовими адміністраціями представлено як тимчасово діючий, підзаконний та обумовлений об'єктивними потребами процес застосування

військовими адміністраціями правових, організаційних та інших заходів у межах наданих їм повноважень, спрямованих на забезпечення національної безпеки та оборони, захист державного суверенітету і територіальної цілісності під час дії особливого правового режиму воєнного стану.

Детерміновано гарантії дотримання прав людини і громадянина в Україні під час дії воєнного стану в діяльності військових адміністрацій. У зв'язку з цим наголошено, що військові адміністрації, як тимчасові органи державної влади, створюються в умовах, коли існує загроза національній безпеці або відбуваються масштабні порушення громадського порядку. Основною метою їх функціонування є відновлення законності та забезпечення життєдіяльності населення. З іншого боку, широкі повноваження військових адміністрацій можуть стати джерелом обмеження прав і свобод людини в особливий період, обумовленого не лише суспільною потребою, а й порушенням балансу між приватним і публічним інтересом.

До засад забезпечення прав людини у діяльності військових адміністрацій віднесено такі: а) верховенство права; б) пропорційність; в) визнання і дотримання міжнародних стандартів прав людини; г) підконтрольність; ґ) участь громадськості.

Розкрито взаємодію військових адміністрацій із іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану та наголошено, що цьому питанню в законодавстві приділено недостатньо уваги.

Зауважено на тому, що мета взаємодії військових адміністрацій з іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану не має сталого змісту. В одних випадках мета взаємодії полягає у збереженні життя та здоров'я людей, у інших – в економічній спроможності громади, у третіх – у безпеці та обороні держави.

Взаємодія вбачається важливою запорукою узгоджених дій військових адміністрацій із іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану. Зазначена взаємодія може розглядатися як певний процес або як форма (зовнішній вияв) діяльності військових адміністрацій, що у

контексті дослідження є більш прийнятним підходом.

Під формами взаємодії військових адміністрацій із іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану запропоновано розуміти врегульовані нормативно-правовими актами різної юридичної сили зовнішні прояви виконавчо-розпорядчих дій учасників такої взаємодії, що характеризуються спільною метою, досягненням узгоджених результатів та розподілом взаємних прав та обов'язків.

До правових форм взаємодії віднесено: нормативну, безпекову, соціальну та інституційну. Із-поміж неправових форм взаємодії виокремлено: організаційну, інформаційну, сервісну, координаційну, аналітичну та законотворчу.

Вивчено й опрацьовано зарубіжний досвід функціонування тимчасових державних органів в умовах дії особливих правових режимів, який дозволяє вести мову про важливість оперативної адаптації до нових умов, злагодженої взаємодії між різними гілками влади (суб'єктами владних повноважень), зосередження управлінських функцій у межах однієї або декількох спеціально утворених інституцій, чіткий розподіл повноважень, можливість запровадження особливого режиму як на всій території держави, так і на окремих її адміністративно-територіальних одиницях. В організаційному аспекті діяльність тимчасових органів державної влади найчастіше представлена як через роботу штабів (колегіальна форма), так і через роботу спеціально уповноважених осіб на особливий період (індивідуальна форма).

За обсягом покладених на такі органи завдань їх запропоновано поділяти на три умовно виділені групи: 1) військові, що утворюються у зв'язку з військовою загрозою та пов'язані зі збройною агресією; 2) надзвичайні, що утворюються для оперативного реагування на надзвичайні ситуації природного або техногенного характеру; 3) універсальні, що поєднують функціонал обох перерахованих груп та утворюються на період дії особливого періоду.

Вивчення зарубіжного досвіду функціонування тимчасових органів

державної влади свідчить про те, що ці інституції є невід'ємною частиною механізмів публічного управління в надзвичайних (особливих) умовах. Ефективність діяльності таких органів залежить від чіткого визначення повноважень, прозорості процедур призначення та звільнення керівників і персоналу, а також наявності прозорих механізмів контролю та звітності.

З-поміж проблем удосконалення діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану виокремлено такі: 1) недостатньо деталізоване закріплення правового статусу військових адміністрацій у законодавстві; 2) відсутність достатнього емпіричного матеріалу щодо формування критеріїв і стандартів дотримання прав людини у діяльності військових адміністрацій; 3) різна резильєнтність громад за ключовими показниками; 4) постійна зміна характеру загроз, обумовлених дестабілізуючими чинниками воєнного стану; 5) відсутність концептуальної моделі відновлення звичайного порядку функціонування публічної адміністрації після скасування дії особливого правового режиму воєнного стану.

Наголошено на тому, що удосконалення діяльності військових адміністрацій має ґрунтуватися на системному перегляді їхнього адміністративно-правового статусу, уточненні повноважень і процедур підзвітності. Пріоритетним завданням визначено законодавче унормування порядку створення, функціонування і ліквідації військових адміністрацій після припинення дії особливого правового режиму воєнного стану.

Підкреслено важливість забезпечення балансу між ефективністю управління та гарантіями прав людини, а також створення механізмів громадського й парламентського контролю. Доцільною також убачається розробка окремого нормативно-правового акту, який би регламентував усі аспекти діяльності військових адміністрацій в Україні.

Ключові слова: воєнний стан, військові адміністрації, права людини, заходи забезпечення, забезпечення прав і свобод, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, гарантії, законодавство, взаємодія, адміністративно-правовий статус, адміністративно-правове забезпечення.

SUMMARY

Yandulskyi Yu. O. Administrative and legal support for the activities of military administrations in Ukraine during martial law. – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

Dissertation for the candidate degree of legal sciences in speciality 12.00.07 – administrative law and process; financial law; information law. – Research institute of Public law, Kyiv; Dnipro State University of Internal Affairs, Dnipro, 2025.

The dissertation is devoted to a comprehensive study of the administrative and legal support for the activities of military administrations in Ukraine during martial law, based on an analysis of current legislation and scientific positions determined by the realities of the ongoing counteraction to full-scale armed aggression.

It has been established that the issue of the activities of temporary state authorities during the operation of special legal regimes has not been the subject of comprehensive research in domestic administrative and legal science. Scientific work in this area is mainly of a historical-legal or international-legal nature. The evolutionary development of approaches to the functioning of temporary state authorities reflects the transformation of political and legal processes in Ukraine – from the period of liberation struggles in the early 20th century to the current stage of countering full-scale armed aggression by the Russian Federation. The state of scientific research on the issue of administrative and legal support for the functioning of temporary state authorities during the application of special legal regimes should be considered sufficient, although scientific development of certain aspects of the functioning of temporary state authorities, in particular military administrations, remains superficial. At the same time, the relevance of studying certain aspects of the activities of military administrations, as well as the restoration of the functioning of local state administrations and local self-government bodies in the post-war period, is emphasized.

It has been established that the regulatory and legal framework for the activities of military administrations in Ukraine during martial law is mainly formed by the following legislative acts: The Constitution of Ukraine; the Law of Ukraine «On Local Self-Government in Ukraine»; the Law of Ukraine «On Military-Civilian Administrations»; the Law of Ukraine «On Combating Terrorism» and the Law of Ukraine «On the Legal Regime of Martial Law». It was emphasized that the administrative and legal regulation is somewhat fragmented, which does not allow covering all aspects of the functioning of military administrations in Ukraine. The importance of ensuring a balance between centralized management during martial law and adherence to the constitutional principles of democracy and legality is emphasized.

The main problems in the functioning of temporary state authorities include the following: a) insufficient clarity of the legal status of military administrations, in particular, the lack of legal regulation of the duties of such bodies, as well as their interaction with other state authorities; b) inconsistency between the legislation on military administrations and the principles of local self-government, since the establishment of such temporary bodies restricts the rights of territorial communities to self-government, which contradicts the Constitution of Ukraine and the European Charter of Local Self-Government; c) the lack of legally established coordination between military administrations and the security and defence sector, which is considered extremely important in the special conditions of martial law; d) uncertainty regarding the instruments of public control over the activities of military administrations, which limits the possibility of citizen participation in the decision-making process and the accountability of such bodies to the community; e) significant corruption risks accompanying the activities of such bodies.

The administrative and legal status of military administrations in Ukraine is characterized, which includes, first of all, the powers of the relevant temporary state authorities, their place in the system of public authority, and the mechanisms for their formation, reorganization, and liquidation. The dual nature of military

administrations is noted, combining the powers of local state administrations and local self-government bodies. An important feature of the administrative and legal status of military administrations is their temporary nature. The administrative and legal status of military administrations is defined as a set of provisions enshrined in legislation that determine their powers, guarantees for their implementation, and their place and role in the system of public authority during the special legal regime of martial law.

The implementation of martial law measures by military administrations is justified on the basis that the nature of martial law measures varies significantly, which affects the choice of instruments for their implementation by military administrations. It is emphasized that the implementation of measures under the legal regime of martial law by military administrations most often occurs through interaction with other authorities, both civilian (Ministry of Justice of Ukraine, Ministry of Health of Ukraine) and military (National Guard of Ukraine, Armed Forces of Ukraine, Security Service of Ukraine), etc. In terms of content, the measures of the legal regime of martial law are conditionally divided into security, coercive, authorizing, prohibitive, and protective measures.

The measures of the legal regime of martial law are proposed to be understood as a set of legal instruments defined by the Constitution of Ukraine and laws of Ukraine, which have different directions, duration, and nature of action, implemented with the aim of protecting human rights and freedoms, ensuring national security and defense, protecting state sovereignty and territorial integrity during the special legal regime of martial law. In turn, the implementation of measures under the legal regime of martial law by military administrations is presented as a temporary, subordinate and objectively necessary process of applying legal, organizational and other measures by military administrations within the limits of their powers, aimed at ensuring national security and defense, protecting state sovereignty and territorial integrity during the special legal regime of martial law.

Guarantees for the observance of human and civil rights in Ukraine during

martial law in the activities of military administrations have been determined. In this regard, it is emphasized that military administrations, as temporary bodies of state power, are created in conditions where there is a threat to national security or large-scale violations of public order occur. The main purpose of their functioning is to restore legality and ensure the livelihoods of the population. At the same time, the broad powers of military administrations can become a source of restrictions on human rights and freedoms during a special period, caused not only by public need, but also by a violation of the balance between private and public interests.

The following principles of ensuring human rights in the activities of military administrations include: a) the rule of law; b) proportionality; c) recognition and observance of international human rights standards; d) accountability; e) public participation.

The interaction of military administrations with other public administration bodies in Ukraine during martial law is discussed, and it is emphasized that this issue has not been given sufficient attention in legislation.

Attention is drawn to the fact that the purpose of interaction between military administrations and other public administration bodies in Ukraine during martial law does not have a consistent meaning. In some cases, the purpose of interaction is to preserve human life and health, in others – to ensure the economic capacity of the community, and in others – to ensure the security and defense of the state.

Cooperation is seen as an important guarantee of coordinated action between military administrations and other public administration bodies in Ukraine during martial law. This cooperation can be viewed as a specific process or as a form (external manifestation) of military administration activity, which seems to be a more acceptable approach in the context of this study.

The forms of interaction between military administrations and other public administration bodies in Ukraine during martial law can be understood as external manifestations of executive and administrative actions of participants in such interaction, regulated by normative legal acts of various legal force, characterized

by a common goal, the achievement of agreed results, and the distribution of mutual rights and obligations.

Legal forms of interaction include: regulatory, security, social, and institutional. Among the non-legal forms of interaction, the following were identified: organizational, informational, service, coordination, analytical, and legislative forms.

Foreign experience in the functioning of temporary state bodies under special legal regimes has been studied and analyzed, which allows us to talk about the importance of rapid adaptation to new conditions, coordinated interaction between different branches of government (authorities), concentration of management functions within one or several specially created institutions, clear distribution of powers, and the possibility of introducing either a special regime throughout the entire territory of the state or in its individual administrative-territorial units. In organizational terms, the activities of temporary state authorities are most often represented both through the work of headquarters (collegial form) and through the work of specially authorized persons for a special period (individual form).

In terms of the scope of tasks assigned to such bodies, it is proposed to divide them into three conditionally distinguished groups: 1) military, which are formed in connection with a military threat and are related to armed aggression; 2) emergency bodies, which are formed to respond promptly to natural or man-made emergencies; 3) universal bodies, which combine the functions of both of the above groups and are formed for the duration of a special period.

A study of foreign experience in the functioning of temporary state authorities shows that these institutions are an integral part of public administration mechanisms in emergency (special) conditions. The effectiveness of such bodies depends on a clear definition of powers, transparency of procedures for appointing and dismissing managers and staff, and the existence of transparent control and accountability mechanisms.

Among the problems of improving the activities of military administrations

in Ukraine during martial law, the following have been identified: 1) insufficiently detailed consolidation of the legal status of military administrations in legislation; 2) lack of sufficient empirical material on the formation of criteria and standards for human rights compliance in the activities of military administrations; 3) varying resilience of communities across key indicators; 4) constant change in the nature of threats caused by destabilizing factors of martial law; 5) lack of a conceptual model for restoring the normal functioning of public administration after the special legal regime of martial law is lifted.

It was emphasized that improving the activities of military administrations should be based on a systematic review of their administrative and legal status, clarification of powers, and accountability procedures. The priority task is to legislate the procedure for the creation, functioning, and liquidation of military administrations after the termination of the special legal regime of martial law.

The importance of ensuring a balance between effective governance and human rights guarantees, as well as the creation of mechanisms for public and parliamentary oversight, was emphasized. It also seems appropriate to develop a separate regulatory act that would regulate all aspects of the activities of military administrations in Ukraine.

Keywords: *martial law, military administrations, human rights, enforcement measures, protection of rights and freedoms, state authorities, local self-government bodies, guarantees, legislation, interaction, administrative and legal status, administrative and legal support.*

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Яндульський Ю. О. Окремі аспекти функціонування тимчасових органів державної влади в Україні. *Юридична наука*. 2019. № 5. Т. 2. С. 261–265.

2. Яндульський Ю. О. До проблеми удосконалення правової основи функціонування військово-цивільних адміністрацій в Україні. *Юридична наука*. 2020. № 3. Т. 2. С. 91–96.

3. Яндульський Ю. О. Гарантії дотримання прав людини в діяльності військових адміністрацій: питання і перспективи. *Knowledge, Education, Law, Management (KELM)*. 2023. № 7. С. 375–378.

4. Яндульський Ю. О. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 4. С. 246–249.

5. Яндульський Ю. О. Щодо взаємодії військових адміністрацій з іншими органами публічної влади під час дії воєнного стану в Україні. *Держава та регіони. Серія : Право*. 2025. № 1. С. 241–245.

Наукові праці, що засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Яндульський Ю. О. Окремі аспекти діяльності військово-цивільних адміністрацій в Україні. *Взаємодія суспільства і науки: проблеми та перспективи : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 15-16 лют. 2017 р.). Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. С. 38–42.

7. Яндульський Ю. О. Адміністративно-правовий статус керівника військово-цивільної адміністрації. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 19-20 лип. 2017 р.). Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. С. 62–65.

8. Яндульський Ю. О. Зарубіжний досвід функціонування тимчасових органів державної влади в особливий період. *Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та виклики : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 21-22 лют. 2022 р.). Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 121–124.

9. Яндульський Ю. О. Проблемні аспекти у діяльності військових адміністрацій в Україні. Правові проблеми сучасності та наукові підходи до їх вирішення : матеріали *Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 25-26 січ. 2023 р.). Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 91–94.

10. Яндульський Ю. О. Щодо характеристики окремих повноважень начальника військової адміністрації. *Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти* : матеріали IX Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 21 бер. 2025 р.) : у 2 ч. Дніпро : Дніпр. держ. ун-т внутр. справ, 2025. Ч. I. С. 209–211.

ЗМІСТ

Перелік умовних скорочень	18
ВСТУП.....	19
 РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ	27
1.1. Стан наукового дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення функціонування тимчасових органів державної влади під час дії особливих правових режимів	27
1.2. Нормативно-правова основа діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану	40
1.3. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні	55
Висновки до розділу 1	69
 РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ	73
2.1. Реалізація заходів правового режиму воєнного стану військовими адміністраціями	73
2.2. Гарантії дотримання прав людини і громадянина в Україні під час дії воєнного стану у діяльності військових адміністрацій	96
2.3. Взаємодія військових адміністрацій з іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану	110
Висновки до розділу 2	128

РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ	131
3.1. Зарубіжний досвід функціонування тимчасових державних органів в умовах дії особливих правових режимів	131
3.2. Перспективи удосконалення діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану	152
Висновки до розділу 3	168
 ВИСНОВКИ	 171
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	178
ДОДАТКИ	205

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АР Крим – Автономна Республіка Крим

АТО – Антитерористична операція на сході України

БЕБ України – Бюро економічної безпеки України

ДБР – Державне бюро розслідувань

ДСНС України – Державна служба України з надзвичайних ситуацій

ЄС – Європейський Союз

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини

ЗСУ – Збройні Сили України

МВС України – Міністерство внутрішніх справ України

Мін'юст – Міністерство юстиції України

МОЗ України – Міністерство охорони здоров'я України

НАБУ – Національне антикорупційне бюро України

НПУ – Національна поліція України

ОБСЄ – Організація з безпеки і співробітництва в Європі

ОВА – обласна військова адміністрація

ОДА – обласна державна адміністрація

ОМС – органи місцевого самоврядування

ООН – Організація Об'єднаних Націй

ООС – операція Об'єднаних сил

ПАРЄ – Парламентська асамблея Ради Європи

РВА – районна військова адміністрація

РЄ – Рада Європи

РНБО – Рада національної безпеки і оборони

РФ – Російська Федерація

СБУ – Служба безпеки України

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Сучасні реалії вимагають від держави оперативного реагування на виклики, що виникають у різних сферах суспільного життя. Одним із інструментів, який активно використовується для вирішення нагальних проблем, є створення тимчасових органів державної влади. В Україні практика функціонування таких органів має власну специфіку, правове підґрунтя, сфери застосування, переваги та недоліки. Тимчасові органи державної влади стали інституційним феноменом, який в останні роки набуває все більшої актуальності в Україні. З одного боку, такі органи дозволяють швидко реагувати на кризові ситуації. З іншого – їхнє функціонування часто супроводжується низкою проблем, таких як недостатня правова регламентація діяльності, ризики зловживання владою, необхідність досягнення повноти та ефективності координації з іншими суб'єктами публічної адміністрації. Наведеними обставинами обумовлена актуальність та своєчасність обрання теми дисертаційного дослідження.

Неспровокована повномасштабна збройна агресія Російської Федерації проти України стала справжнім випробуванням Українського народу у його прагненні до вільного розвитку поміж європейських держав, викликом для міжнародної демократичної спільноти, а також безпрецедентним випадком порушення міжнародних зобов'язань через агресивні військові дії.

Водночас потреба налагодження ефективного функціонування державної влади для всебічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина у таких екстраординарних умовах обумовила запровадження особливого правового режиму воєнного стану, а також утворення військових адміністрацій як тимчасових органів державної влади, що поєднують функції військового і цивільного управління.

Теоретико-правовим підґрунтям дослідження стали праці вітчизняних фахівців у галузі права, присвячені проблемам функціонування органів

публічної влади в Україні, а саме: В. Авер'янова, В. Галунька, О. Дрозда, Т. Коломоєць, Є. Курінного, Ю. Легези, Б. Логвиненка, А. Манжули, О. Моргунова, Р. Миронюка, Л. Наливайко, Р. Опацького, О. Світличного, А. Собакаря, В. Теремецького, С. Шкляра, О. Юніна та багатьох інших вчених.

Безпосередню основу для виконання роботи склали дисертації С. Мельника «Адміністративно-правові засади організації і функціонування суб'єктів військового управління у системі забезпечення національної безпеки та оборони України» (Харків, 2019); В. Пашинського «Адміністративно-правове забезпечення оборони України: теорія і практика» (Київ, 2020); П. Давиденка «Механізм забезпечення конституційних прав людини в умовах воєнного стану» (Харків, 2023); О. Гриня «Адміністративно-правові засади функціонування сектору безпеки та оборони України» (Тернопіль, 2024).

Проте, незважаючи на вагомий науковий доробок, присвячений окремим аспектам забезпечення діяльності органів публічної влади під час дії особливих правових режимів, системного аналізу діяльності військових адміністрацій під час дії воєнного стану в адміністративно-правовому аспекті в Україні не проводилось, чим і обумовлена актуальність вибраної теми дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано у руслі Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII, указів Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», від 30.09.2020 № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року», абз. 11 п. 1.1 Розділу 1 Пріоритетних напрямків фундаментальних та прикладних наукових досліджень у галузі права, затверджених постановою загальних зборів Національної академії правових наук України від 26 березня 2021 р. № 12-21.

Мета та завдання дослідження. Мета роботи полягає в удосконаленні адміністративно-правового забезпечення діяльності військових адміністрацій

в Україні під час дії воєнного стану на підставі аналізу чинного законодавства та наукових позицій, обумовлених реаліями триваючої протидії повномасштабній збройній агресії.

Відповідно до мети дослідження були сформовані основні завдання:

- розкрити стан наукового дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення функціонування тимчасових органів державної влади під час дії особливих правових режимів;
- визначити нормативно-правову основу діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану;
- охарактеризувати адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні;
- обґрунтувати реалізацію заходів правового режиму воєнного стану військовими адміністраціями;
- детермінувати гарантії дотримання прав людини і громадянина в Україні під час дії воєнного стану у діяльності військових адміністрацій;
- розкрити взаємодію військових адміністрацій з іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану;
- вивчити й опрацювати зарубіжний досвід функціонування тимчасових державних органів в умовах дії особливих правових режимів;
- окреслити перспективи удосконалення діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у зв'язку з утворенням тимчасових державних органів – військових адміністрацій.

Предмет дослідження становить адміністративно-правове забезпечення діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану.

Методи дослідження. Методологічну основу дисертації складає система загальнонаукових, спеціальних та філософських методів наукового пізнання, застосування яких сприяло досягненню визначених у роботі мети й завдань, а також комплексному висвітленню порушеної в дослідженні

проблематики. В основу роботи був покладений діалектичний метод пізнання. Крім того, знайшли застосування аналітичний, структурно-логічний, логіко-семантичний, порівняльно-правовий, класифікаційний методи, а також методи абстрагування, аналізу та синтезу. Так, діалектичний метод був використаний для розкриття проблем в єдності їхньої форми та змісту. Порівняльно-правовий метод (підрозділи 1.2, 3.1) був застосований для здійснення характеристики національного законодавства, а також аналізу відповідних норм і положень міжнародних актів та зарубіжного законодавства. Структурно-логічний метод сприяв проведенню характеристики реалізації заходів правового режиму воєнного стану військовими адміністраціями (підрозділ 2.1). Використання логіко-семантичного методу надало змогу визначити гарантії дотримання прав людини і громадянина в Україні під час дії воєнного стану в діяльності військових адміністрацій (підрозділ 2.2), поглибити понятійний апарат стану наукового дослідження проблем адміністративно-правового забезпечення функціонування тимчасових органів державної влади під час дії особливих правових режимів (підрозділи 1.1, 3.1). Методи класифікації та групування використано для висвітлення елементів адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в Україні, а також взаємодії військових адміністрацій з іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану (підрозділи 1.3, 2.3). Статистичний метод дозволив опрацювати емпіричні дані щодо стану забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні під час дії воєнного стану в діяльності військових адміністрацій (підрозділ 2.2). Аналітичний метод сприяв окресленню перспектив удосконалення діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану (підрозділ 3.2).

Нормативна основа дослідження утворена Конституцією України, актами міжнародного права, законами України, указами Президента України, постановами й розпорядженнями Кабінету Міністрів України, нормативно-правовими актами міністерств та інших центральних органів виконавчої

влади, що стосуються питань правового забезпечення дії особливого правового режиму воєнного стану в Україні.

Інформаційну та емпіричну основу дослідження складають практика діяльності органів публічної влади, статистичні матеріали правоохоронних органів України, публікації громадських організацій у вітчизняних та зарубіжних медіа з проблемних питань функціонування військових адміністрацій, аналіз довідкових видань та публіцистики.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній науці адміністративного права комплексних досліджень особливостей адміністративно-правового забезпечення діяльності військових адміністрацій в Україні. У результаті підготовленого дослідження здобувачем сформульовані нові теоретичні положення, обґрунтовані висновки, пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення законодавства України. Основними з них є такі:

уперше:

- детерміновано засади забезпечення прав людини у діяльності військових адміністрацій, що мають бути покладені в основу відповідних гарантій. До таких засад віднесено: верховенство права; пропорційність; визнання і дотримання міжнародних стандартів прав людини; підконтрольність; участь громадськості;

- визначено сутність взаємодії військових адміністрацій з іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану й наголошено, що така взаємодія може розглядатися як певний процес або як форма (зовнішній вияв) діяльності військових адміністрацій. Охарактеризовано нормативну, безпекову, соціальну, інституційну, організаційну, інформаційну, сервісну, координаційну, аналітичну та законотворчу форми взаємодії;

- на підставі опрацювання зарубіжного досвіду функціонування тимчасових державних органів в умовах дії особливих правових режимів діяльність тимчасових органів державної влади представлена як через роботу

штабів (колегіальна форма), так і через роботу спеціально уповноважених осіб на особливий період (індивідуальна форма);

удосконалено:

– підходи до систематизації нормативно-правової основи діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану та вказано на важливість забезпечення балансу між централізацією управління в особливий період та дотриманням конституційних принципів демократичності й законності;

– поняття і зміст адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в Україні, під яким розуміється сукупність закріплених у законодавстві положень, що визначають повноваження, гарантії їх реалізації, місце та роль у системі публічної влади під час дії особливого правового режиму воєнного стану. Вказано на дуальний характер військових адміністрацій, що поєднують повноваження як місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування;

дістало подальшого розвитку:

– уявлення про заходи правового режиму воєнного стану, під якими запропоновано розуміти сукупність визначених Конституцією України та законами України правових інструментів, що мають різне спрямування, тривалість і характер дії, здійснюваних із метою захисту прав і свобод людини, забезпечення національної безпеки та оборони, захисту державного суверенітету і територіальної цілісності під час дії особливого правового режиму воєнного стану;

– підходи до функціонування тимчасових органів державної влади, що відображають трансформацію політико-правових процесів в Україні – від періоду визвольних змагань початку ХХ ст. до сучасного етапу протидії повномасштабній збройній агресії РФ;

– систематизація основних проблем і перспектив удосконалення діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану, пріоритетною з яких убачається законодавче унормування порядку

створення, функціонування та ліквідації військових адміністрацій після припинення дії особливого правового режиму воєнного стану.

Практичне значення одержаних результатів визначається можливістю їх використання у:

- законодавчій діяльності – для удосконалення нормативно-правової основи функціонування військових адміністрацій в Україні;
- практичній діяльності – для удосконалення функціонування військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану та у повоєнний період;
- освітньому процесі – при підготовці навчально-методичних матеріалів, а також при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Актуальні проблеми захисту та дотримання прав і свобод людини в правоохоронній діяльності» у Дніпровському державному університеті внутрішніх справ (акт впровадження в освітній процес Дніпровського державного університету внутрішніх справ від 22.09.2025 № 10/09-2025);
- науковій діяльності – для подальшого розроблення наукових питань удосконалення теоретичних та прикладних аспектів адміністративно-правового забезпечення діяльності органів державної влади в особливий період (акт впровадження результатів дослідження у наукову діяльність Дніпровського державного університету внутрішніх справ від 16.10.2025 № 254/2025 НД).

Апробація результатів дисертації. Основні висновки та рекомендації за результатами проведеного дослідження були оприлюднені на науково-практичних конференціях, зокрема: «Взаємодія суспільства і науки: проблеми та перспективи» (м. Київ, 15–16 лютого 2017 р.); «Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності» (м. Київ, 19–20 липня 2017 р.); «Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та виклики» (м. Київ, 21–22 лютого 2022 р.); «Правові проблеми сучасності та наукові підходи до їх вирішення» (м. Київ, 25–26 січня 2023 р.); «Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти»

(м. Дніпро, 21 березня 2025 р.).

Публікації. Основні положення роботи знайшли відображення у 10 наукових публікаціях, із яких 4 – статті у вітчизняних виданнях, віднесених до фахових наукових видань категорії «Б» з юридичних наук, 1 – стаття у зарубіжному науковому виданні з юридичних наук, а також у 5 тезах доповідей на науково-практичних заходах різного рівня організації.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається з основної частини (вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків), списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 212 сторінок, із яких обсяг основного тексту – 159 сторінок. Список використаних джерел складається з 247-и найменувань і займає 27 сторінок, 3 додатки викладено на 8-и сторінках.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

1.1. Стан наукового дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення функціонування тимчасових органів державної влади під час дії особливих правових режимів

Ефективне функціонування держави та її інституцій під час дії особливих правових режимів є надзвичайно актуальним і складним завданням. Від цього залежить не лише спроможність державного апарату зберегти свій функціонал у надзвичайних обставинах, а й виконання головного обов'язку держави – утвердження і забезпечення прав і свобод людини [1].

Очевидно, здатність держави протистояти безпековим викликам безпосередньо пов'язана зі швидкістю реагування на загрози (надзвичайні ситуації, війну, екологічні катаклізми, епідемії тощо).

Специфічність досліджуваної проблематики пов'язана з тим, що діяльність тимчасових органів державної влади не становила собою предмет ґрунтовних досліджень у вітчизняній адміністративно-правовій науці, а розглядалася крізь призму дії особливих правових режимів, переважно в історичному та міжнародно-правовому аспектах.

Водночас слід наголосити на тому, що адміністративно-правове забезпечення функціонування тимчасових органів державної влади в умовах дії особливих правових режимів становить складну і багатовекторну проблему, що охоплює різноманітні аспекти компетенції і статусу таких органів, їхньої взаємодії з іншими суб'єктами публічної влади, а також збереження балансу в дотриманні прав і свобод громадян.

У зв'язку з військовою агресією РФ проти України, на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до п. 20 ч. 1 ст. 106 Конституції України та Закону України «Про правовий режим воєнного стану», з 05 години 30 хвилин 24 лютого 2022 р. в Україні був введений особливий правовий режим воєнного стану [2].

Також на виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку Указом Президента України від 24.02.2022 № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій» були утворені: Вінницька, Волинська, Донецька, Дніпропетровська, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська обласні військові адміністрації, а також Київська міська військова адміністрація [3].

Крім того, у зв'язку з утворенням військових адміністрацій обласні, Київська міська державні адміністрації та голови цих адміністрацій набули статусу відповідних військових адміністрацій та начальників цих військових адміністрацій. У свою чергу, на базі існуючих районних державних адміністрацій утворилися відповідні районні військові адміністрації [3].

Вітчизняний досвід функціонування тимчасових органів державної влади, пов'язаний із розв'язаною проти України збройною агресією у 2014 р. виступає одним із ключових чинників інтенсифікації наукових досліджень у цій сфері та вбачається надзвичайно важливим для організації та реалізації публічної влади за надзвичайних умов.

Водночас варто зауважити, що наукові дослідження у цій сфері характеризуються не лише спрямуванням на розв'язання спільної проблематики, а й виокремленням різних напрямів наукового пошуку, на чому слід зупинитися детальніше.

Так, науковий доробок вітчизняної юридичної науки щодо

функціонування тимчасових органів державної влади доцільно розглядати у межах таких умовно визначених напрямів, як:

- 1) дослідження, пов'язані з історико-правовим аспектом функціонування тимчасових органів державної влади на українських землях у період визвольних змагань початку XX століття;
- 2) дослідження періоду «затишку» 1991–2013 років;
- 3) дослідження, пов'язані з анексією АР Крим із боку РФ;
- 4) дослідження, пов'язані з проведенням Антитерористичної операції на сході України та операції Об'єднаних сил;
- 5) сучасні дослідження, пов'язані з дією воєнного стану, обумовленого повномасштабним вторгненням РФ.

Згідно з визначеними вище напрямками розпочнемо з наукового доробку щодо проблем функціонування тимчасових органів державної влади на українських землях у період визвольних змагань початку XX століття.

До тимчасових органів державної влади тієї доби слід віднести Директорію Української Народної Республіки (1917–1921), відновлену після повалення Української Держави (1918). Так, у документі конституційного характеру, що його видала Директорія 26.12.1918, а саме в Декларації Української Директорії, в розділі «Кому належить влада?» було закріплено, що: «Директорія є тимчасова верховна влада революційного часу. Одержавши на час боротьби силу й право управління державою від першого джерела революційного права, трудящого народу, Директорія передасть свої повноваження тому ж самому народові» [4].

У площині правничої науки дослідженню політико-правових аспектів діяльності зазначеного тимчасового органу влади присвятили свої праці чимало вітчизняних фахівців. Із-поміж інших слід виокремити праці Т. Подковенко, присвячені законодавчій діяльності Директорії УНР [5], формуванню засад української державності того періоду [6]. Зі свого боку, Ж. Дзейко приділила увагу історико-правовому дослідженню інституційно-правових передумов формування вищих органів влади Української Народної

Республіки періоду Директорії за часів Гетьманщини [7]. У свою чергу, Н. Дорошук вивчала особливості та пріоритети законодавчої діяльності Директорії УНР [8]. А. М. Кравчук досліджував правове закріплення держави та армії УНР за доби Директорії [9].

У цілому ретроспективний аналіз формування державних органів України періоду існування Директорії Української Народної Республіки дозволив визначити пріоритети у формуванні державної політики, особливості створення постійно діючих інституцій публічної влади, а також специфіку вітчизняного досвіду державотворення, що може бути корисним у сучасний період повоєнної відбудови України та відновлення функціонування місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Період «затишку» 1991–2013 років був визначений нами таким із огляду на відносну стабільність функціонування органів державної влади, а також створення системи стримувань і противаг між центральною і муніципальною владою за допомогою розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Тут потрібно вказати на Рекомендацію Res (2001) 19 Комітету міністрів Ради Європи «Про участь громадян у місцевому публічному житті», адже зазначеною рекомендацією було визначено 13 основних принципів політики демократичної участі на місцевому рівні, з-поміж яких: а) гарантувати громадянам право на доступ до чіткої, вичерпної інформації про різноманітні справи, що стосуються їхніх місцевих громад, і право висловлюватися про найважливіші рішення, які впливають на їхнє майбутнє; б) шукати нових способів піднесення громадянської свідомості та спільно з громадами й органами місцевої влади сприяти культурі демократичної участі; в) підвищувати обізнаність про належність до громади та заохочувати громадян брати на себе відповідальність і робити внесок у життя своїх громад; г) приділяти більше уваги зв'язкам між органами влади і громадянами й заохочувати місцевих лідерів робити наголос на участі

громадян та уважно ставитися до їхніх вимог і очікувань із метою забезпечити належну відповідь на потреби, які вони (громадяни) висловлюють; г) виробити загальний підхід до питання участі громадян, зважаючи як на механізм представницької демократії, так і на форми прямої участі в ухваленні рішень та в управлінні місцевими справами; д) звернути особливу увагу на ті категорії громадян, які стикаються з більшими труднощами в процесі участі, або на ті, які де-факто залишаються на узбіччі місцевого публічного життя. Дотримання цих та інших принципів має підвищити рівень участі жителів у вирішенні питань місцевого значення. Однак рекомендацією не передбачено випадки, коли у державі введено воєнний стан, а отже, в цій частині неможливо повною мірою їх застосувати та дотримуватися зазначених принципів [10].

Сюди ж слід віднести Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України, яким встановлювався порядок організації діяльності Кабінету Міністрів України, пов'язаної з виконанням його повноважень, що був затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 05.06.2000 № 915 (втратила чинність) [11].

У свою чергу, діяльність тимчасових слідчих комісій і тимчасових спеціальних комісій Верховної Ради України також вважаємо за доцільне включити до предмета дослідження у згаданий період. Обґрунтовуємо нашу позицію тим, що тимчасові слідчі комісії Верховної Ради України є колегіальними тимчасовими органами Верховної Ради України, що утворюються з-поміж народних депутатів України і завданнями яких є здійснення парламентського контролю шляхом проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес. Так само тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України є колегіальними тимчасовими органами Верховної Ради України, що утворюються з-поміж народних депутатів України для підготовки і попереднього розгляду питань, а також для підготовки і доопрацювання проєктів законів та інших актів Верховної Ради України на правах головних комітетів, якщо предмет правового регулювання

таких проєктів не належить до предметів відання комітетів, утворених Верховною Радою України, окрім випадку прийняття Верховною Радою України рішення про створення спеціальної комісії з правами головного комітету для продовження роботи над законопроєктами про внесення змін до Конституції України [12].

Так, О. Лисенко вивчав становлення і функціонування Кабінету Міністрів України в період 1990–1995 років [13]. Натомість Ю. Кувітанова обрала предметом дисертаційного дослідження загальнотеоретичну характеристику нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, де з-поміж іншого розкрила питання тимчасового делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання, а також тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України [14].

О. Зозуля дослідив проведення розслідування тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України як одну з провідних форм парламентського контролю в Україні [15]. Примітно, що С. Болдирев так само розкрив у своєму дослідженні роботу тимчасових слідчих комісій як суб'єктів здійснення парламентського контролю в Україні [16].

В. Федоренко вибрав предметом наукового пошуку поняття, функції, повноваження та структуру комітетів, тимчасових спеціальних і слідчих комісій, спеціальних тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України, а також порядок їхньої діяльності [17].

Загалом наукові дослідження з проблем діяльності тимчасових органів державної влади періоду «затишку» 1991–2013 років характеризуються розкриттям особливостей становлення державного апарату. Це обумовлене переходом від радянської системи організації публічної влади до створення постійно функціонуючих владних інституцій незалежної України, а також оптимізацією системи суб'єктів владних повноважень.

Дослідженням, пов'язаним із анексією Автономної Республіки Крим РФ, властивий вектор відновлення української влади й забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян на цій частині протиправно

окупованої території України.

Тут потрібно вказати на прийняту на 68-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 27 березня 2014 р. резолюцію № 68/262 «Про територіальну цілісність України», причому засідання Генасамблеї ООН було скликане спеціально для розгляду питання окупації Росією території Кримського півострова [18].

Також 09 квітня 2014 р. було ухвалено Резолюцію Парламентської асамблеї Ради Європи 1988 (2014) «Останні події в Україні: виклики функціонуванню демократичних інститутів», у якій асамблея підтвердила повну легітимність нової влади в Україні і законність її рішень, крім того, у резолюції рішуче засуджуються дії РФ, спрямовані на порушення суверенітету і територіальної цілісності України. Цією резолюцією підтверджується позиція ПАРЄ щодо незаконності так званого референдуму, проведеного 16 березня 2014 р. в Криму і м. Севастополь, та зазначається, що результати такого «референдуму» та незаконна анексія Криму Росією не визнаються Радою Європи [19].

Не менш важливою є постанова Парламентської асамблеї Організації з безпеки і співробітництва в Європі від 08 липня 2015 р. «Про продовження чітких, важких і хибних порушень зобов'язань ОБСЄ та міжнародних норм з боку Російської Федерації» [20].

На національному рівні слід зупинитися на Заяві Верховної Ради України «Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків», якою було констатовано, що: «Збройна агресія РФ проти України розпочалася 20 лютого 2014 року, коли були зафіксовані перші випадки порушення армією РФ всупереч міжнародно-правовим зобов'язанням РФ порядку перетину державного кордону України в районі Керченської протоки та використання нею своїх військових формувань, дислокованих у Криму відповідно до Угоди між Україною і РФ про статус та умови перебування Чорноморського флоту РФ на території України від 28 травня 1997 року, для блокування українських військових частин. На початковій стадії агресії особовий склад окремих російських збройних формувань не мав

розпізнавальних знаків. 27 лютого 2014 року збройні підрозділи спеціального призначення Головного розвідувального управління Генерального штабу армії РФ захопили будівлі Ради міністрів та Верховної Ради АР Крим. Водночас відбулося створення і озброєння іррегулярних збройних формувань найманців з числа місцевих жителів, якими керували офіцери спецслужб і армії РФ, а Чорноморський флот РФ заблокував українські порти, де знаходилися кораблі Військово-Морських Сил України. За цих обставин лідер партії «Русское единство» С. Аксьонов у незаконний спосіб проголосив себе головою Ради міністрів АР Крим та закликав Президента РФ «забезпечити мир і спокій в Криму». У відповідь на цей заклик Президент РФ, порушуючи як міжнародне право, так і чинну українсько-російську договірно-правову базу, звернувся до Ради Федерації Федеральних зборів РФ, яка своєю постановою від 1 березня 2014 року, протиправно легалізуючи ці порушення, надала згоду на використання на території України армії РФ. Як наслідок, це призвело до збройного захоплення і воєнної окупації невід'ємної частини України – АР Крим та міста Севастополя. Нелегітимно сформована в умовах російської воєнної окупації виконавча влада АР Крим 16 березня 2014 року провела псевдореферендум про входження АР Крим та міста Севастополя до складу РФ. Сумнівні результати «референдуму» не були визнані жодною країною світу, крім самої РФ. Це підтверджується Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 68/262 від 27 березня 2014 року «Територіальна цілісність України». 17 березня 2014 року Верховна Рада АР Крим, розпущена постановою Верховної Ради України, всупереч цьому проголосила Крим незалежною державою. 18 березня 2014 року самозвані представники Автономної Республіки Крим та міста Севастополя підписали з Президентом РФ В. Путіним «Договір про прийняття до Російської Федерації Республіки Крим і створення у складі Російської Федерації нових суб'єктів». У такий протиправний спосіб відбулася незаконна імітація правомірності збройного вторгнення РФ та незаконної анексії частини території України» [21]. У свою чергу, постановою Верховної Ради України від 04.09.2024

№ 3949-IX було затверджено Заяву Верховної Ради України про непохитність державної політики України щодо деокупації та реінтеграції Автономної Республіки Крим і міста Севастополя [22].

Вітчизняний науковець А. Чвалюк присвятив низку праць проблемам незаконної анексії, реалізації заходів із реінтеграції Криму та протидії фінансуванню тероризму [23; 24].

У статті В. Пилипенко відображено періодичність подій, пов'язану з анексією та окупацією АР Крим, проаналізовано зміст основних нормативно-правових актів, що висвітлюють ставлення міжнародної спільноти та організацій до порушення РФ усталених норм і принципів територіальної недоторканності та поваги до суверенітету [25].

Комплексне дослідження «Крим після анексії. Державна політика, виклики, рішення та дії» за загальною редакцією Ю. Тищенко стосується процесу формування політики України стосовно АР Крим, перебігу становлення інституцій окупаційної влади, соціально-економічної ситуації в АР Крим, питань інформаційної політики, освітньої сфери, політико-правових рішень після окупації АР Крим протягом 2014–2016 рр. [26].

Б. Логвиненко зупинився на розкритті особливостей адміністративно-правового забезпечення деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя [27]. Також наслідки незаконної анексії Кримського півострова РФ були розкриті у статті О. Задорожнього [28].

Проблеми функціонування репрезентативних органів кримськотатарського народу – Курултаю та Меджлісу – були висвітлені у праці Н. Беліцер «Кримські татари як корінний народ» [29].

Отже, для досліджень, пов'язаних із періодом анексії АР Крим РФ, найбільш характерним є розкриття проблемних питань реінтеграції півострова, аналіз прогалин у функціонуванні органів державної влади, що призвели до анексії, а також висвітлення правової протидії становленню окупаційної влади після окупації.

Проблема діяльності тимчасових органів державної влади набула нової актуальності у зв'язку з проведенням АТО та ООС на сході України.

Основоположним документом окресленого періоду слід вважати Указ Президента України від 14.04.2014 № 405/2014 «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”» [30].

Цьому передувала анексія Криму та ескалація напруги на півдні та сході України, що супроводжувалася захопленням приміщень органів влади, проголошенням «народних республік». У середині квітня 2014 р. почалося стрімке загострення ситуації: за підтримки російських спецслужб бойовики зайняли Донецьк, Луганськ, Горлівку, Краматорськ, Лисичанськ, Маріуполь; під їхнім контролем опинилася половина Донеччини і Луганщини. Після втечі В. Януковича гостро постало питання про проведення дострокових президентських і парламентських виборів, що в умовах воєнного стану було неможливо, тому було обрано формат саме антитерористичної операції із залученням Збройних Сил України. Також в операції брали участь сформовані напередодні підрозділи Національної гвардії України та добровольчі батальйони. Після поступового звільнення захоплених міст і сіл Донбасу в результаті бойових дій значна частина захопленої території Донецької і Луганської областей перейшла під контроль сил АТО, але з 11 липня до бойових дій залучається регулярна російська армія. 05 вересня у м. Мінськ (Республіка Білорусь) були підписані перші Мінські угоди в рамках Тристоронньої контактної групи, після чого війна на Донбасі перейшла в режим позиційного протистояння, хоча військові дії продовжувалися. За даними ООН, жертвами російської агресії в межах російсько-української війни стало понад 40 тис. осіб, із яких загинули більш ніж 13 тис. АТО на території Донецької і Луганської областей тривала до квітня 2018 р. [31].

У науковій площині окремі аспекти функціонування тимчасових

органів державної влади – військово-цивільних адміністрацій були розкриті у дисертаційному дослідженні В. Пашинського, присвяченому теоретико-правовим та практичним проблемам адміністративно-правового забезпечення оборони держави [32].

Подібний напрям обрав предметом наукового пошуку С. Мельник, розкривши у своїй дисертації адміністративно-правові засади організації і функціонування суб'єктів військового управління у системі забезпечення національної безпеки та оборони України [33]. Торкається діяльності військово-цивільних адміністрацій робота В. Ковалю «Адміністративно-правовий статус військовослужбовців в Україні в умовах правового режиму воєнного стану» [34]. У свою чергу, І. Ушаков присвятив дослідження науково-теоретичному обґрунтуванню механізмів реалізації цивільно-військового співробітництва у секторі безпеки і оборони України [35]. Т. Вставська розкрила у дисертації адміністративно-правовий статус осіб, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції в Україні [36]. Також хотілося б відмітити роботу П. Фівкіна, О. Рибицької та Є. Правдивця, присвячену взаємодії військово-цивільних адміністрацій з силами безпеки і оборони щодо правового забезпечення військових операцій [37].

Другою визначальною частиною цього періоду стало прийняття Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 квітня 2018 року “Про широкомасштабну антитерористичну операцію в Донецькій та Луганській областях”» від 30.04.2018 № 116/2018 [38].

Показним тут є дисертаційне дослідження Д. Кузьменка, присвячене адміністративно-правовому регулюванню діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил [39]. Становить інтерес робота О. Гриня на тему: «Адміністративно-правові засади функціонування сектору безпеки та оборони України», в якій автор досліджує суб'єктів сектору безпеки і оборони [40]. У довіднику «Взаємодія Збройних сил України з громадянським суспільством» за загальною

редакцією Л. Кравченко подано основи взаємодії громадянського суспільства зі ЗСУ, а також систематизовано досвід діяльності ЗСУ щодо створення структур для взаємодії з громадянським суспільством та досвід співпраці з громадськістю. Розкрито роль громадських організацій у захисті прав і свобод військовослужбовців, інтеграції гендерної політики в оборонному секторі [41].

Таким чином, науковий доробок із проблем діяльності тимчасових органів державної влади у період проведення АТО та ООС на сході України репрезентує окремі напрями: взаємодію військової та цивільної влади, діяльність військово-цивільних адміністрацій, а також органів військового управління. Характерним для цього періоду також є поглиблення досліджень із удосконалення правового статусу військово-цивільних адміністрацій як тимчасових органів державної влади, їхньої діяльності, спрямованої на захист прав і свобод громадян, тощо.

Останніми, згідно з нашою періодизацією, є сучасні дослідження, пов'язані з дією воєнного стану, обумовленого повномасштабним вторгненням РФ. Коло наукових праць, присвячених діяльності тимчасових органів державної влади під час дії особливого правового режиму воєнного стану, має тенденцію до зростання. Це обумовлене триваючою дією такого режиму, змінами геополітичної обстановки та впливом дестабілізуючих зовнішніх чинників.

Із-поміж навчальних і наукових праць, присвячених проблемам функціонування тимчасових органів державної влади в цілому та військових адміністрацій зокрема, слід виокремити навчальний посібник Р. Голобутовського та Б. Логвиненка, присвячений особливостям дії адміністративно-правових норм під час особливих правових режимів [42]. В. Ільчишин присвятив роботу безпосередньому вивченню поняття та змісту правового регулювання військових адміністрацій в Україні [43]. О. Рой зупинився на висвітленні військових адміністрацій як суб'єктів владних повноважень [44]. Адміністративно-правовий статус військових

адміністрацій в Україні в умовах правового режиму воєнного стану висвітлив у статті С. Мельник [45]. Питання належності військових адміністрацій до державних органів у складі сектору безпеки й оборони України розкрив у статті «Військові адміністрації як тимчасові державні органи з елементами військової організації управління у складі сектору безпеки й оборони України» В. Дулгер [46]. Зі свого боку, особливості реалізації адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в умовах воєнного стану дослідив В. Баранов [47]. О. Водянніков присвятив статтю проблематиці функціонування конституціоналізму в екстремальних умовах та реагування на такі умови кризь призму співвідношення установчої і установленної влади в кризові періоди [48]. Крім того, питання конституційно-правової дійсності та реалізації прав людини в Україні в умовах особливих правових режимів розкриті у монографії за загальною редакцією М. Афанасьєвої [49].

Таким чином, науковий доробок щодо періоду повномасштабного військового вторгнення РФ на територію України зосереджений на вирішенні проблем забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини в особливий період воєнного стану. Основну увагу фахівців зосереджено на правових засадах функціонування військових адміністрацій в Україні, їхньому адміністративно-правовому статусі, взаємодії їх із цивільними та військовими інституціями, а також повноваженнях щодо захисту прав і свобод людини і громадянина.

Важливо відмітити, що триваюча на сьогодні дія особливого правового режиму воєнного стану посилює актуальність досліджень окремих аспектів діяльності військових адміністрацій, а також відновлення функціонування місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у повоєнний період.

У цілому ж стан наукового дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення функціонування тимчасових органів державної влади під час дії особливих правових режимів слід вважати достатнім, хоча

наукова розробка окремих аспектів функціонування тимчасових органів державної влади, зокрема військових адміністрацій, залишається поверхневою.

1.2. Нормативно-правова основа діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану

Дослідження нормативно-правової основи діяльності тимчасових органів влади певною мірою ускладнене, що можна пояснити обмеженим періодом їх функціонування. Відповідно, багато питань, пов'язаних із правовим регулюванням діяльності таких органів, залишаються недостатньо деталізованими у національному законодавстві.

Водночас діяльність держави має бути ефективною за будь-яких умов, адже її зміст і спрямованість визначають права і свободи людини та їх гарантії, що проголошено ст. 3 Конституції України [1]. Сучасні реалії свідчать про необхідність постійного вдосконалення нормативно-правової основи, особливо у контексті змін, спричинених збройною агресією Російської Федерації та тимчасовою окупацією частини території України.

У таких обставинах одним із найбільш ефективних рішень для забезпечення ефективного управління територіями, що зазнали збройної агресії, слід вважати функціонування таких тимчасових органів державної влади, як військово-цивільні адміністрації та військові адміністрації. Роль останніх у відновленні та стабілізації територій, наближених до зони активних бойових дій, є надзвичайно важливою, але існуюче законодавство, що регулює діяльність відповідних органів, потребує подальшого удосконалення та подальшої деталізації.

Так, щодо ефективності правового регулювання Т. Тарахонич зазначає, що правове регулювання передбачає впорядкування, юридичне закріплення та охорону суспільних відносин шляхом застосування правових засобів.

Сферою правового регулювання є ті суспільні відносини (економічні, політичні, культурні, національні, релігійні та ін.), які потребують правового впливу. Ці відносини становлять предмет правового регулювання, вони є вольовими відносинами, об'єктивно потребують впливу з боку держави та мають чітко визначений зміст [50, с. 82].

У свою чергу, А. Чемодурова зупиняється на тому, що неефективність правового регулювання обумовлена недосконалістю правової системи, прогалинами у законодавстві, невідповідністю норм реальним потребам та інтересам суб'єктів. Неврегульованість важливих ланок суспільного життя, наприклад, що стосується недостатнього економічного забезпечення працюючого населення у вигляді низької зарплати, порівнюючи із сучасними цінами й сумою податків, може призвести до порушення заборон, установлених нормами права. Тобто наслідком недосконалого правового регулювання може бути неправомірна поведінка суб'єктів. Дослідниця наголошує, що сьогодні система правового регулювання в Україні не є довершеною, що виявляється насамперед у невідповідності норм права, встановлених державою, реальним умовам суспільного життя й інтересам населення та у низькому ступені наближення до всіх цілей, що ставилися під час здійснення правового регулювання [51].

Отже, аналізуючи нормативно-правову основу діяльності військових адміністрацій в Україні, потрібно зважати на досконалість правових норм та дієвість механізмів їх застосування, що має забезпечити ефективність правового регулювання. Важливість та актуальність цієї тези обумовлена низкою чинників: а) необхідністю забезпечення ефективного управління та правопорядку на деокупованих та/або наближених до зони активних бойових дій територіях; б) спрямуванням діяльності органів влади на забезпечення прав і свобод громадян; в) узгодженням національного законодавства з міжнародними стандартами і вимогами щодо захисту прав людини та гуманітарного права.

У зазначеному аспекті цілком справедливим, на нашу думку, є

твердження К. Бондаренко, що державне управління – один із найскладніших інститутів і категорій адміністративного права з огляду на свій комплексний характер, специфіку суб'єктів та об'єктів державного управління і взаємозв'язків між ними. Державне управління, як і будь-яка інша діяльність органів у державі, має здійснюватися на підставі певних керівних настанов, базових положень, які відображають загальні тенденції й напрями функціонування держави в цілому [52, с. 158].

Переходячи до детального висвітлення нормативно-правової основи діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану, слід зазначити про існування у вітчизняній правовій науці численних критеріїв і способів класифікації нормативно-правових актів.

Не віддаючи перевагу тим чи іншим науковим позиціям із цього приводу, зупинимось на Законі України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023, у ст. 9 якого закріплено, що законодавство України становить собою взаємопов'язану та упорядковану систему нормативно-правових актів України і чинних міжнародних договорів [53].

Законодавство України включає:

1) Конституцію України – Основний Закон України;

2) закони;

3) підзаконні нормативно-правові акти: а) постанови Верховної Ради України, що містять норми права; б) укази Президента України, що містять норми права; в) постанови Кабінету Міністрів України, що містять норми права; г) накази міністерств, що містять норми права; г) акти інших державних органів, що містять норми права; д) постанови Верховної Ради АР Крим, постанови Ради міністрів АР Крим, накази міністерств АР Крим, що містять норми права; е) розпорядження голів місцевих державних адміністрацій (з урахуванням особливостей, визначених статтею 7 «Дія цього Закону в умовах воєнного або надзвичайного стану»), накази керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, що містять норми права; є) акти органів місцевого самоврядування, що містять норми

права, з урахуванням особливостей, визначених статтею 7 «Дія цього Закону в умовах воєнного або надзвичайного стану». Крім перерахованого, частиною законодавства України є чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також частиною національного законодавства України є інші чинні міжнародні договори України [53].

Спираючись на запропоновану систематизацію нормативно-правових актів, зупинимося на правовій основі діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану. Також тут вбачається за доцільне вказати на правові акти, якими регулюється діяльність військово-цивільних адміністрацій.

Конституція України. Основний Закон України безпосередньо не торкається питання функціонування тимчасових органів державної влади. Зазначене словосполучення відсутнє у змісті Конституції України, але опосередковано конституційні норми стосуються особливостей формування взаємовідносин між органами публічної влади та населенням в особливих правових умовах. Так, у ст. 17 Конституції України закріплено, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу [1].

У свою чергу, ст. 64 Конституції України визначено, що конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Причому в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Не можуть бути обмежені права і свободи, передбачені ст. ст. 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 цієї Конституції [54, с. 148].

З цього приводу З. Голобутовський та Б. Логвиненко наголошують, що правовий статус та обмеження прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб в умовах воєнного стану визначаються відповідно

до Конституції України та Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015. В умовах воєнного стану не можуть бути обмежені права і свободи людини і громадянина, передбачені ч. 2 ст. 64 Конституції України, що кореспондується з нормою ст. 20 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [42, с. 109].

Таким чином, у Конституції України створено фундаментальні засади, своєрідний дороговказ для формування національного законодавства про особливі (надзвичайні) правові режими та допустимі межі тимчасового обмеження окремих прав і свобод людини у зв'язку з дією воєнного або надзвичайного стану. Наведене опосередковано стосується діяльності військових адміністрацій як тимчасових органів державної влади, створення і функціонування яких відбувається в період оголошення зазначених правових режимів.

Закони. На законодавчому рівні слід не лише спиратися на хронологію законодавчих ініціатив, а й виходити з двох основних етапів нормативно-правового регулювання діяльності тимчасових державних органів – військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій.

Наголосимо, що утворення військово-цивільних адміністрацій було обумовлене подіями 2014 р., які значно розширили класифікацію територіальних одиниць України, додавши до «класичних» територіальних одиниць тимчасово окуповані території, території з особливим статусом місцевого самоврядування тощо. Так, у вересні 2014 р. був прийнятий Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», який визначав порядок організації місцевого самоврядування, діяльності органів місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей протягом трьох років з метою створення умов для якнайшвидшої нормалізації обстановки, відновлення правопорядку, конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для повернення жителів, їх реінтеграції [55, с. 256–257].

Прийняття вищезгаданого закону було пов'язане з необхідністю запровадження тимчасового порядку організації місцевого самоврядування, а також для відновлення життєдіяльності в населених пунктах у Донецькій та Луганській областях та розвитку територій [56]. Тобто, для низки територій України було запроваджено особливий режим публічного адміністрування, заснований на оптимізації повноважень органів місцевого самоврядування.

Наступним законодавчим актом, який відіграє ключову роль у нашому дослідженні, є Закон України «Про військово-цивільні адміністрації» від 03.02.2015 [57]. У ньому було визначено повноваження і порядок діяльності військово-цивільних адміністрацій для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції.

Закон визначає, що військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи, які діють на території Донецької та Луганської областей у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України і призначені для 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 [58, с. 40].

Відповідно, пізніше законодавець відмовився від надання особливого статусу органам місцевого самоврядування та передбачив правові підстави їх заміни на тимчасово утворені органи державної влади – військово-цивільні адміністрації. Важливо наголосити, що вектором, який не знайшов свого відображення у законодавстві, слід вважати формування статусу територіальної громади, зокрема закріплення та диференціацію видів територіальних громад, визначення їхніх функцій і повноважень, а також форм їх реалізації, визначення форм взаємовідносин населення з іншими суб'єктами системи місцевого самоврядування, чітке закріплення гарантій правової організаційної та економічної самостійності територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування тощо. Подібний механізм мав знайти свою регламентацію у спеціальному законі про територіальні

громади в Україні [59, с. 126–127].

У ст. 7 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 закріплено, що «у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України можуть створюватися і діяти військово-цивільні адміністрації – тимчасові державні органи, які призначені для 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» [60].

Ще одним важливим актом є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997. Зокрема, у п. 3) ст. 78 цього закону вказано, що повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради можуть бути достроково припинені у випадках, передбачених законами України «Про військово-цивільні адміністрації», «Про правовий режим воєнного стану» [61].

Для військових адміністрацій основним нормативно-правовим актом слід вважати Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015, ст. 4 якого закріплено, що на територіях, де введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації [62].

На законодавчому рівні важливо згадати і про Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 [63]. У п. 6) ч. 1 ст. 1-1 цього нормативного акта закріплено, що окупаційна адміністрація РФ – це сукупність державних органів і структур РФ, функціонально відповідальних за управління тимчасово окупованими територіями, та підконтрольних РФ

самопроголошених органів, які узурпували виконання владних повноважень на тимчасово окупованих територіях та які виконували чи виконують властиві органам державної влади чи органам місцевого самоврядування функції на тимчасово окупованій території України, в тому числі органи, організації, підприємства та установи, включаючи правоохоронні та судові органи, нотаріусів та суб'єктів адміністративних послуг [63].

Що стосується законодавчої основи діяльності військових та військово-цивільних адміністрацій, то ключовими актами законодавства слід визнати: 1) Конституцію України; 2) Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»; 3) Закон України «Про військово-цивільні адміністрації»; 4) Закон України «Про боротьбу з тероризмом» та 5) Закон України «Про правовий режим воєнного стану».

Отже, законодавець чітко розділяє відповідальність у межах дії тимчасових державних органів та незаконно функціонуючої окупаційної адміністрації, що узурпувала владу на тимчасово окупованій території України. Крім того, нормативно-правова основа функціонування військово-цивільних адміністрацій, на відміну від військових адміністрацій, є більш деталізованою, зважаючи на прийняття окремого законодавчого акта.

Підзаконні нормативно-правові акти. На цьому рівні буде зосереджено увагу на окремих документах, оскільки загальна кількість таких актів є надто широкою для відображення у межах дослідження.

Постанови Верховної Ради України. Наприклад, постановою Верховної Ради України від 13.12.2022 № 2831-IX «Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів у Запорізькій та Житомирській областях повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України “Про правовий режим воєнного стану”» закріплено низку повноважень відповідних начальників сільських військових адміністрацій [64]. Подібними постановами Верховної Ради України закріплене надання повноважень начальникам військових адміністрацій і в інших громадах.

Укази Президента України. В особливий період Укази Президента

України відіграють важливу роль, адже через них затверджуються рішення РНБО України, утворюються та реорганізуються тимчасові органи державної влади, затверджуються штатні посади в таких органах тощо. Так, Указ Президента України від 19.02.2021 № 61/2021 «Про утворення та реорганізацію військово-цивільних адміністрацій у Донецькій області» [65] стосувався утворення та реорганізації (переважно шляхом злиття) таких органів у Донецькій області.

Ще одним важливим документом є Указ Президента України від 23.04.2015 № 237/2015 «Про деякі питання військово-цивільних адміністрацій», яким на виконання Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» були затверджені: Перелік посад у військово-цивільних адміністраціях населених пунктів, на які призначаються особи з числа військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів та 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 [67].

Що стосується військових адміністрацій, потрібно згадати про Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022 «Про утворення військових адміністрацій». Зазначеним указом на виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [62] для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку було утворено: Вінницьку, Волинську, Донецьку, Дніпропетровську, Житомирську, Закарпатську, Запорізьку, Івано-Франківську, Київську, Кіровоградську, Луганську, Львівську, Миколаївську, Одеську, Полтавську, Рівненську, Сумську, Тернопільську, Харківську, Херсонську, Хмельницьку, Черкаську, Чернівецьку, Чернігівську обласні військові адміністрації та Київську міську військову адміністрацію. У зв'язку з утворенням військових адміністрацій обласні, Київська міська державні адміністрації та голови цих адміністрацій

набули статусу відповідних військових адміністрацій та начальників цих військових адміністрацій. Крім цього, на базі існуючих районних державних адміністрацій були утворені відповідні районні військові адміністрації. У зв'язку з утворенням районних військових адміністрацій відповідні районні державні адміністрації та голови таких адміністрацій набули статусу відповідних районних військових адміністрацій та начальників таких військових адміністрацій [3].

Крім цього, указами Президента України утворюються сільські військові адміністрації. Наприклад, Указом Президента України від 07.03.2025 № 156/2025 «Про утворення військової адміністрації», була створена Новопавлівська сільська військова адміністрація Синельниківського району Дніпропетровської області [68].

Постанови Кабінету Міністрів України. Урядові документи також являють собою важливу складову нормативно-правової основи діяльності військових адміністрацій в Україні. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1456 було затверджено Порядок перевірки документів в осіб, огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану. Згідно з п. 4 вказаного порядку перевірка документів в осіб, огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян здійснюється лише після введення воєнного стану в межах території та у строки, зазначені в указі Президента України про введення воєнного стану, на підставі наказу військового командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення). Таким наказом призначається комендант, визначаються його завдання, повноваження із забезпечення єдиного управління визначеними силами та засобами Державної спеціальної служби транспорту, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Національної поліції України, СБУ, Державної податкової служби України, Державної міграційної служби України, ДСНС, військових адміністрацій (у разі їх утворення) та

координації їхніх дій під час здійснення заходів особливого режиму [69].

Важливо згадати про постанову Кабінету Міністрів України від 13.07.2011 № 753 «Про затвердження Порядку залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану». Цим порядком визначені правові та організаційні засади залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану, що виконуються під час запровадження трудової повинності, а також врегульовані питання соціального захисту працездатних осіб, що залучаються до їх виконання. Тут важливо зауважити, що суспільно корисні роботи, які повинні бути виконані в межах запровадженої трудової повинності, можуть бути ініційовані військовим командуванням та/або військовими адміністраціями (у разі їх утворення) [70].

Фінансові аспекти функціонування військових адміністрацій також врегульовані урядовими постановами. Так, постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2022 № 397 «Про затвердження Порядку фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій» затверджує порядок, яким визначено механізм фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій, зокрема здійснення оплати праці працівників та грошового забезпечення військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, служби цивільного захисту, які відряджаються до них в установленому законодавством порядку [71].

Ще одним підзаконним нормативно-правовим актом, що заслуговує на увагу, є постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2020 № 573 «Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану». Нею затверджено Порядок здійснення заходів під час запровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму світломаскування в окремих місцевостях, де введено воєнний стан [72].

Накази міністерств. На цьому рівні можна вести мову виключно про взаємодію окремих міністерств із військовими (військово-цивільними) адміністраціями. Наприклад, безпосередня координація виконання

спеціальних службових завдань на відповідній території, а також підготовка, навчання і тренування за відповідними напрямками діяльності здійснюються у разі воєнних надзвичайних ситуацій та участі у виконанні завдань територіальної оборони відповідними радами оборони АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя через штаби зон територіальної оборони (відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 21 березня 2007 р. № 507) або військово-цивільними адміністраціями (у разі їх утворення відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації») [73].

Акти інших державних органів. Зазначені документи можуть бути пов'язані з діяльністю військових (військово-цивільних) адміністрацій. Із-поміж інших слід назвати наказ Антитерористичного центру при Службі безпеки України від 07.10.2014 № 33/6/а «Про визначення районів проведення антитерористичної операції та термінів її проведення» [74]. Хоча вказаний наказ не містить норм, що стосуються діяльності військово-цивільних адміністрацій безпосередньо, окреслення районів проведення АТО напряду пов'язане з утворенням тимчасових органів державної влади.

Постанови органів влади АР Крим. У зв'язку з анексією АР Крим Російською Федерацією та тимчасовим припиненням функціонування українських органів влади вести мову про локальні акти щодо діяльності військових адміністрацій в АР Крим під час дії воєнного стану поки що не можна. Слід наголосити, що низка вітчизняних політиків підтримує позицію щодо доцільності утворення таких тимчасових органів державної влади в АР Крим у перехідний період. Так, постійний представник президента в АР Крим Т. Ташева веде мову про перспективу створення військових адміністрацій із поступовим переходом до військово-цивільних. Політикиня наголошує на доцільності утворення 10 районних військових адміністрацій відповідно до нового поділу, щоб після деокупації будувати ефективну систему управління. Крім того, вона вказує на важливість єдиного органу управління, який би координував роботу всіх військових адміністрацій, – військової адміністрації республіканського рівня [75]. Зауважимо, що

відповідні ініціативи допоки залишаються на стадії законопроектів.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій. Прикладом актів, що стосуються діяльності військових адміністрацій, на цьому рівні можна назвати розпорядження начальника Львівської обласної державної адміністрації (Львівської обласної військової адміністрації) від 06.01.2023 № 5/0/5-23ва «Про введення в дію рішення Ради оборони області» [76].

Акти органів місцевого самоврядування. Убачається доволі дискусійним питання про дострокове припинення повноважень органами місцевого самоврядування у зв'язку зі введенням особливого правового режиму воєнного стану. Як зазначено на ресурсі «Право в умовах війни», з 24 лютого 2022 р. повноваження всіх районних та обласних рад припинено, що впливає зі приписів Закону України «Про правовий режим воєнного стану» (ч. 2, 4, 8 ст. 4, ст. 15, ч. 2-1 ст. 28). Причому на рівні громад (села, селища та міста) військові адміністрації не повинні, а можуть утворюватися (ч. 3 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану») [62]. Вся влада в громаді переходить до військової адміністрації зі дня її утворення. Місцеве самоврядування відновить роботу тільки після проведення нових виборів після завершення воєнного стану [77].

Міжнародні договори. До міжнародних договорів та міжнародних документів загалом варто віднести всі підписані та ратифіковані Україною акти, що стосуються вирішення питань про надання гуманітарної допомоги, припинення бойових дій та відновлення державного суверенітету на всій території України.

Підсумовуючи аналіз нормативно-правової основи діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану, варто погодитись із тим, що за особливих умов держава йде шляхом консолідації влади, мінімізуючи і тимчасово (достроково) припиняючи функціонування органів місцевого самоврядування.

Водночас слід визнати те, що надмірна централізація влади несе у собі певні загрози, призводячи до: а) неповноцінності місцевого самоврядування

на регіональному (область) та субрегіональному (район) територіальних рівнях – відсутності власних виконавчих органів в обласних та районних радах; б) концентрації переважної більшості владних повноважень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій в руках органів виконавчої влади – місцевих державних адміністрацій, що прямо суперечить принципу субсидіарності, який отримав закріплення в Європейській хартії місцевого самоврядування; в) наявності правових підстав для втручання органів виконавчої влади у сферу компетенції місцевого самоврядування; г) тиску на органи та посадових осіб місцевого самоврядування з боку значної кількості державних контролюючих структур (зважаючи на особливості законодавчого регулювання порядку формування місцевих бюджетів та їх казначейського обслуговування); д) відсутності правових підстав відповідальності державної влади за розробку та реалізацію державної політики в сфері місцевого та регіонального розвитку [78, с. 8–9].

З іншого боку, надзвичайні умови, спричинені збройним конфліктом, вимагають налагодження чіткого управління усіма сферами суспільного життя, консолідації зусиль для захисту та гарантування прав і свобод людини, чіткої взаємодії між військовою і цивільною владою. Саме за допомогою діяльності тимчасових органів влади з широкими повноваженнями можна зробити це максимально ефективно.

Найголовнішою проблемою нормативно-правової основи діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану вважаємо синхронізацію й узгодження положень про діяльність цих тимчасових органів державної влади у законодавстві.

Це є важливим із огляду на те, що створена на сьогодні законодавча база дозволяє усвідомити сутність військово-цивільних відносин та побудувати гіпотетичні сценарії втілення їхнього конструктивного потенціалу в соціальну практику. Наявна правова основа не є ідеальною, проте вона враховує напрацювання західних демократій із базових питань налагодження конструктивного діалогу між цивільними громадянами та

військовослужбовцями [79]. Крім того, підтримуючи позицію окремих вітчизняних науковців [80], вважаємо за доцільне запозичити Україною позитивний досвід пострадянських держав, які продемонстрували успішну реалізацію демократичних реформ, насамперед Латвії, Литви та Естонії.

Отже, військові адміністрації (військово-цивільні адміністрації) слід віднести до особливого тимчасово функціонуючого інституту державної влади, що виник в умовах збройного конфлікту на сході України та був оптимізований у період повномасштабного вторгнення.

Утворення таких органів державної влади пов'язане з необхідністю забезпечити стабільність та ефективне управління на територіях, де тимчасово було припинено діяльність органів місцевого самоврядування. Однак практика функціонування військових адміністрацій виявила низку проблем нормативно-правового характеру, які негативно позначились на ефективності їхньої роботи.

Проаналізувавши нормативно-правові акти у досліджуваній сфері, до основних проблем функціонування тимчасових органів державної влади відносимо такі: а) недостатню чіткість правового статусу військових адміністрацій, зокрема відсутність правової регламентації обов'язків таких органів, а також їхньої взаємодії з іншими органами державної влади; б) неузгодженість між законодавством про військові адміністрації з принципами місцевого самоврядування, адже утворення таких тимчасових органів обмежує права територіальних громад на самоуправління, що суперечить Конституції України і Європейській хартії місцевого самоврядування; в) відсутність нормативно закріпленої координації військових адміністрацій зі складовими сектору безпеки і оборони, що вбачається надзвичайно важливим в особливих умовах воєнного стану; г) невизначеність інструментів громадського контролю за діяльністю військових адміністрацій, що обмежує можливість участі громадян у процесі прийняття рішень та підзвітності таких органів перед громадою; ґ) істотні корупційні ризики, що супроводжують діяльність таких органів.

1.3. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні

У цьому підрозділі буде надано характеристику адміністративно-правовому статусу військових адміністрацій в Україні та розкрито проблеми і особливості його реалізації у сучасних умовах.

Як зазначалося у попередніх підрозділах дослідження, у 2015 р. в Донецькій та Луганській областях Указом Президента України були утворені та функціонували 19 військово-цивільних адміністрацій. Дві з них були утворені як обласні – Луганська та Донецька, решта (17) – міські, сільські та селищні військово-цивільні адміністрації. Згодом проводилися численні реорганізації та доповнення переліку функціонуючих військово-цивільних адміністрацій. Їхнє основне завдання полягало у виконанні повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у випадках, встановлених Законом України «Про військово-цивільні адміністрації», в районі відсічі збройної агресії РФ, зокрема у районі проведення АТО, згодом ООС. У випадку утворення військово-цивільної адміністрації відповідні органи місцевого самоврядування – обласні, районні, сільські, селищні та міські ради – припиняли свої повноваження [81].

З цього приводу А. Холдоєнко зазначає, що забезпечення державних та суспільних інтересів є провідною функцією публічного управління. Сучасні соціальні, політичні та економічні процеси в Донецькій та Луганській областях вимагають підвищеної участі органів публічного управління у вирішенні суспільних питань. З лютого 2015 р. Верховна Рада України шляхом прийняття Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» запровадила на території Донецької та Луганської областей особливу систему публічного управління [82, с. 98].

З іншого боку, С. Обрусна, І. Іванова, Ю. Панімаш та К. Пасинчук у спільному дослідженні адміністративно-правового статусу органів публічної

адміністрації військово-цивільного характеру як суб'єктів публічного управління доходять цікавого висновку про те, що особливою рисою адміністративно-правового статусу органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру є те, що вони, реалізуючи такі функції, що і місцеві державні адміністрації, мають дещо інші повноваження, а саме повноваження охоронного характеру, властиві силовим структурами держави. Автори пов'язують це з тим, що на прифронтових, деокупованих територіях України, в зоні бойових дій основним завданням є досягнення і закріплення успіху воєнних операцій та їхніх результатів, а також відновлення функціонування публічної влади, забезпечення харчування, медичного обслуговування, відновлення знищеної або пошкодженої інфраструктури, допомога діяльності місій гуманітарної допомоги; вирішення проблеми з наявністю значної кількості у населення вогнепальної зброї, сприяння процесу розмінування тощо [83, с. 93].

Новим етапом розвитку інституту тимчасових органів державної влади в Україні стало створення військових адміністрацій відповідно до ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування [62]. Так, Указом Президента України від 24.02.2022 № 68/2022 на виконання Закону України «Про правовий режим воєнного стану», для здійснення керівництва у сфері забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку було утворено: Вінницьку обласну, Волинську обласну, Донецьку обласну, Дніпропетровську обласну, Житомирську обласну, Закарпатську обласну, Запорізьку обласну, Івано-Франківську обласну, Київську міську, Київську обласну, Кіровоградську обласну, Луганську обласну, Львівську обласну, Миколаївську обласну, Одеську обласну, Полтавську обласну, Рівненську обласну, Сумську обласну, Тернопільську обласну, Харківську обласну, Херсонську обласну, Хмельницьку обласну, Черкаську обласну, Чернівецьку обласну, Чернігівську обласну військові адміністрації [3].

У свою чергу, В.Залізняк наголошує, що утворення військової адміністрації завжди означає припинення діяльності відповідної місцевої ради, тоді як повернення до функціонування органів місцевого самоврядування на таких територіях можливе лише після скасування воєнного стану. Фахівець відмічає, що то уже будуть новообрані ради, можливо, з урахуванням думки виборця про ефективність їхнього попереднього складу [83].

Із зазначеною думкою погоджуються С. Кузьменко та В. Юрах, які зауважують, що Законом України «Про правовий режим воєнного стану» прямо не передбачено автоматичного припинення повноважень відповідних органів місцевого самоврядування у разі утворення військових адміністрацій. Натомість пряма вказівка на це закріплена ч. 5 ст. 78 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [61], якою визначено, що повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради достроково припиняються з дня набрання чинності актом Президента України про утворення відповідної військово-цивільної, військової адміністрації [85, с. 197].

Отже, розглядаючи правовий статус військових адміністрацій, потрібно вести мову про те, що утворення таких органів передбачає припинення повноважень місцевих органів виконавчої влади та/або ОМС. Це надає підстави стверджувати про комплексний характер їхніх повноважень – поєднання державних та муніципальних владних повноважень на території утворення.

Продовжуючи аналіз адміністративно-правового статусу військових адміністрацій, потрібно детальніше зупинитися на підходах до розуміння сутності та складових такого статусу.

Якщо говорити про правовий статус (з лат. «status» – положення, стан) загалом, потрібно виходити з того, що у теорії права під ним прийнято розуміти юридично закріплене становище суб'єкта [86, с. 57].

Загальний правовий статус містить такі елементи: а) відповідні правові

норми; б) правосуб'єктність; в) загальні для всіх суб'єктивні права, свободи й обов'язки; г) законні інтереси; г) громадянство; д) юридичну відповідальність; є) правові принципи; є) правовідносини (загального) статусного характеру [87, с. 51].

З іншого боку, Р. Мельник та В. Бевзенко зауважують, що сукупність критеріїв, що визначають зміст та межі діяльності суб'єктів публічної адміністрації, є цільовим компонентом правового статусу, організаційно-структурним компонентом. Водночас компетенція утворює таке поняття, як правовий статус суб'єкта публічної адміністрації. Саме зі змісту правового статусу учасники адміністративно-правових відносин можуть судити про роль та місце суб'єкта публічної адміністрації у таких відносинах, його мету й особливості поведінки, надані повноваження, взаємні відносини з іншими учасниками публічно-правових відносин. З огляду на викладене вони визначають правовий статус суб'єктів публічної адміністрації як закріплену в нормативних актах сукупність взаємозалежних та взаємообумовлюючих функціональних інструментів (компетенція) і статичних якостей (цільовий, організаційно-структурний компоненти), необхідних для повноцінної участі цих суб'єктів у адміністративно-правових відносинах, забезпечення досягнення соціального ефекту [88, с. 174].

О. Безпалова та Д. Горбач зазначають, що правовий статус охоплює права, свободи і обов'язки особи. Він впливає на формування відповідних відносин між індивідом, суспільством і державою. Складова «статус» визначає становище, положення відповідного суб'єкта у соціальній системі, що виражається здебільшого у правах та обов'язках; а елемент «правовий» свідчить про те, що ці права та обов'язки містяться у відповідних нормативних актах, тобто отримали закріплення у нормах права. У свою чергу, поняття «адміністративно-правовий статус» вони визначають одним із видів загального поняття «правовий статус», що також може бути конкретизоване залежно від виду суб'єктів зазначених адміністративно-правових відносин [89, с. 32].

Р. Сербин та В. Севрук, спираючись на дослідження С. Ківалова, називають такі складові адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади, як функції, завдання та компетенція. Вчені також вказують на наявність власних і делегованих повноважень, говорячи про прояв адміністративної правосуб'єктності у прийнятті нормативних та інших актів управління [90, с. 254].

Т. Коломоець, розкриваючи адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади, включає до його змісту такі компоненти, як становище в системі управління та компетенцію (сукупність прав і обов'язків) [91, с. 32]. Вчена визначає адміністративно-правовий статус як сукупність суб'єктивних прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом. Водночас обов'язковою ознакою набуття суб'єктом адміністративно-правового статусу є наявність у нього конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, що реалізуються як у межах адміністративних правовідносин, так і поза ними [92, с. 64].

У монографії, присвяченій адміністративно-правовому механізму реалізації правоохоронної функції держави, О. Безпалова пропонує віднести до складових елементів адміністративно-правового статусу ОМС такі: правова основа діяльності ОМС; мета, завдання та принципи діяльності (цільовий блок); структура ОМС, побудована за функціонально-організаційним принципом (структурний блок); компетенція та повноваження ОМС та їх посадових осіб (компетенційний блок); гарантії діяльності ОМС та їх посадових осіб; юридична відповідальність за неправомірні дії або бездіяльність, допущені посадовими особами ОМС в ході виконання покладених на них обов'язків у межах власної або делегованої компетенції [93, с. 377].

Погоджуючись із викладеними науковими позиціями, варто наголосити на тому, що адміністративно-правовий статус військових адміністрацій включає, насамперед, повноваження відповідних тимчасових органів державної влади, їхнє місце у системі публічної влади та механізми їх

утворення, реорганізації й ліквідації.

Запропонований нами підхід хоча і видається простим, але дозволяє всебічно охарактеризувати особливий адміністративно-правовий статус військових адміністрацій як тимчасових органів державної влади.

Принагідно зазначимо, що А. Куліш та Є. Никифоров пропонують поділити повноваження військово-цивільних адміністрацій за сферами державно-управлінського впливу на такі: 1) у сфері економічного забезпечення (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 тощо); 2) у сфері соціального 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); 3) у сфері комунального господарства (залучення підприємств, установ та організацій до участі у комплексному соціально-економічному розвитку території; 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 тощо); 4) у сфері публічно-політичного адміністрування (здійснення заходів щодо військово-патріотичного виховання населення; сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, Служби безпеки України, Національної поліції України, 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) [94, с. 289–290].

Що стосується повноважень військових адміністрацій, то згідно зі ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» такі адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, законами України «Про оборону України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про критичну інфраструктуру», цим законом та іншими нормативно-правовими актами. Повноваження військових адміністрацій здійснюються ними в порядку, визначеному законами України для здійснення повноважень відповідних місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, з урахуванням особливостей, встановлених цим законом [62].

Зі свого боку, В. Дулгер зауважує, що компетенція військових адміністрацій передбачає здійснення лише таких дій, які безпосередньо засновані на законі або є наслідком необхідності виконання законів. Водночас органи військової адміністрації, що є не лише виконавчими, але й розпорядницькими, наділені відповідно до принципу централізації керівництва правами встановлювати нові правила, видавати на основі законодавства та в межах певних повноважень обов'язкові для виконання підлеглими органами та посадовими особами акти управління, як нормативні, так і індивідуальні, які спрямовані на запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану [46, с. 37].

Отже, аналізуючи адміністративно-правовий статус військових адміністрацій, насамперед варто зазначити про його дуальний характер, що поєднує повноваження як місцевих державних адміністрацій, так і ОМС. Ще однією важливою особливістю адміністративно-правового статусу військових адміністрацій слід назвати його тимчасовий характер.

Стосовно особливостей адміністративно-правового статусу військових адміністрацій слід зазначити, що Я. Яковчук, наприклад, відносить до них специфіку утворення й припинення діяльності, особливості наданих повноважень, особливості підпорядкування. Так, обласні військові адміністрації утворюються рішенням Президента України за поданням

обласних державних адміністрацій або військового командування та припиняють свою діяльність лише протягом 30 днів після припинення чи скасування дії воєнного стану. Обласні військові адміністрації надалі виконують повноваження обласних державних адміністрацій, пов'язані із забезпеченням проведення фінансової політики, політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування, а також повноваження щодо забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина. Поряд із цими повноваженнями обласні військові адміністрації наділені повноваженнями щодо запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Обласні військові адміністрації мають подвійне підпорядкування залежно від повноважень, що вони виконують. Генеральний штаб Збройних Сил України спрямовує, координує та контролює діяльність обласних військових адміністрацій щодо реалізації повноважень стосовно забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану. Натомість Кабінет Міністрів України спрямовує, координує та контролює діяльність щодо питань, пов'язаних із забезпеченням здійснення виконавчої влади на місцях [95, с. 113].

На думку С. Мельника, до особливостей адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в Україні належать: а) багатомірність предмета відання; б) тимчасовість функціонування військових адміністрацій; в) чітке законодавче розмежування обсягу адміністративних повноважень військових адміністрацій залежно від територіальних меж здійснення компетенції; г) специфіка передбачених законодавством повноважень (багатоманітність змісту); ґ) відмінність військових адміністрацій від військово-цивільних адміністрацій [96, с. 102–103].

У свою чергу, В. Зінкевич вказує на таку особливість військових адміністрацій, як беззаперечна важливість і необхідність таких локальних органів влади. Він пов'язує це з тим, що вони наділені повноваженнями,

якісна реалізація яких дозволить рятувати життя і здоров'я людей. Йдеться про евакуацію мешканців, комендантську годину, вплив на об'єкти цивільного захисту, оборонну інфраструктуру регіону або окремих громад. При цьому невизначеними залишаються питання функціонування органів місцевого самоврядування під час воєнного стану та межі відповідальності, взаємодії з військовими адміністраціями, підстав припинення їхніх повноважень [97, с. 67].

У будь-якому разі слід погодитися з тим, що важливим орієнтиром у діяльності таких органів державної влади має бути забезпечення прав людини, про що свідчить досвід зарубіжних країн. Особливо це має стосуватися вразливих груп населення, зокрема: неповнолітніх, осіб з інвалідністю, пенсіонерів, внутрішньо переміщених осіб тощо [98, с. 690].

У попередніх дослідженнях нами акцентувалося на тому, що керівник військово-цивільної адміністрації відіграє ключову роль у забезпеченні стабільності та відновленні правопорядку на територіях, де тимчасово не можуть функціонувати ОМС. А також наголошувалося, що адміністративно-правовий статус керівників військово-цивільних адміністрацій потребує уточнення та вдосконалення з метою забезпечення максимально ефективної діяльності цих тимчасових органів державної влади в умовах викликів сучасності [99].

Підсумовуючи, наведемо дефініцію С. Мельника, який пропонує визначати адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні як спеціальний правовий статус, складові частини якого детерміновані законодавством і який розрахований на всебічне забезпечення правового режиму воєнного стану в Україні [96, с. 104].

Не повною мірою погоджуємось із наведеним визначенням, адже поняття «адміністративно-правовий статус» не може визначатися через аналогічну категорію. На наше переконання, адміністративно-правовий статус військових адміністрацій є сукупністю закріплених у законодавстві положень, які визначають повноваження, гарантії їх реалізації, місце та роль

у системі публічної влади під час дії особливого правового режиму воєнного стану.

Визначивши поняття адміністративно-правового статусу військових адміністрацій, слід перейти до висвітлення проблемних аспектів їхньої діяльності. Це дозволить зосередити увагу на найбільш важливих напрямках діяльності цих органів.

Досліджуючи діяльність військових адміністрацій в Україні, В. Ільчишин узагальнює такі засади організації та діяльності військових адміністрацій в умовах воєнного стану: а) законність, котра полягає у тому, що діяльність військових адміністрацій має бути суворо підпорядкована правовим нормам і принципам та передбачати дію виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, визначений законами України; б) тимчасовість, яка засвідчує, що військові адміністрації створюються виключно на період дії воєнного стану або в умовах загрози національній безпеці. Їхня діяльність припиняється від моменту скасування воєнного стану або після виконання поставлених перед ними завдань; в) централізація організації військових адміністрацій – передбачає підпорядкування єдиному центру керівництва, що забезпечує узгодженість дій і рішень усіх підрозділів. Це також включає жорстке підпорядкування військових адміністрацій вищим органам військового командування; г) принцип субсидіарності, який встановлює, що рішення мають ухвалюватися, якщо це можливо, на найнижчому рівні публічного адміністрування, що дозволяє оперативно реагувати на місцеві виклики та специфічні умови та сприяє ефективності та гнучкості діяльності військових адміністрацій; ґ) гласність, яка означає, що військові адміністрації мають здійснювати адміністративну діяльність прозоро (за винятком ухвалення рішень, які містять державну таємницю), з обов'язковим інформуванням суспільства про ухвалені рішення та їхні наслідки. Це забезпечує підзвітність і підвищує довіру громадськості до військових адміністрацій; д) підпорядкованість та взаємодія – визначає засади співпраці з іншими органами державної влади, військовим

командуванням та органами місцевого самоврядування для забезпечення ефективного виконання своїх завдань; е) дуалізм військових адміністрацій, що передбачає поєднання функцій військових органів управління та місцевих державних адміністрацій, дозволяє їм здійснювати як оборонні, так і адміністративні функції; є) пропорційність – визначає, що заходи, вжиті військовими адміністраціями, мають бути пропорційні загрозам і не перевищувати необхідного для досягнення мети. Це забезпечує адекватність і збалансованість у діях адміністрацій [100, с. 378].

Зі свого боку, О. Рой пропонує вважати проблемами у діяльності військових адміністрацій такі: недоліки нормативного врегулювання, вимоги до голів військових адміністрацій, взаємодію з органами місцевого самоврядування чи виконання їхніх функцій. Автор звертає увагу, що функціонування місцевого самоврядування, у тому числі в період воєнного стану, є основою демократичної та правової держави, а місцева влада здійснює представництво інтересів членів громади. Тому він вбачає доцільною адаптацію, узгодження законодавства України в частині функціонування, повноважень, взаємодії як виконавчої гілки влади, так і місцевих рад та їхніх виконавчих органів [44, с. 445].

Вельми слушним тут є юридичний аналіз підстав утворення військової адміністрації в м. Чернігів, а також можливої «передачі» її начальнику повноважень ОМС, за підсумками якого зазначається, що держава може контролювати діяльність органів місцевого самоврядування чи протидіяти агресії в умовах воєнного стану шляхом утворення військових адміністрацій, однак будь-які рішення про дострокове припинення або «передачу» їхніх повноважень до іншого органу повинні бути обґрунтованими та відповідати принципу верховенства права. Натомість необґрунтована і вибіркова передача повноважень органів місцевого самоврядування до військових адміністрацій або їх начальників може сприйматися суспільством як порушення права на місцеве самоврядування або інструмент політичної боротьби [101].

Всеукраїнською асоціацією громад зверталася увага на те, що

післявоєнний період життєдіяльності громад має будуватися на загальному принципі – відновлення спроможного місцевого самоврядування, адже військові адміністрації утворювалися як тимчасові органи державної влади. Для реалізації зазначеного підходу наголошено на важливості здійснення низки державно-управлінських заходів: по-перше, для відновлення ОМС у післявоєнний період необхідно саме зараз провести законодавче визначення та розмежування повноважень ОМС та військових адміністрацій. Такий правовий механізм дозволить забезпечити належне та ефективне функціонування ОМС паралельно з військовою адміністрацією в період дії воєнного стану зі збереженням місцевого самоврядування як інституту публічної влади та осередку життєдіяльності громад. Для цього має бути змінена законодавча модель державного управління на період дії воєнного стану, передбачена Законом України «Про правовий режим воєнного стану»; по-друге, необхідно переглянути положення Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» з метою його актуалізації для використання у післявоєнний період, закладання чітких законодавчих критеріїв для утворення та функціонування військово-цивільних адміністрацій в місцях, де відновлення місцевого самоврядування є неможливим [102].

М. Загородній зупиняється на трьох головних проблемах, пов'язаних зі статусом військових адміністрацій. До таких він відносить: 1) Верховна Рада має урегулювати питання військових адміністрацій, максимально узгодити їхнє існування з ОМС і чітко розділити повноваження центральної та місцевої влади. У цьому разі необхідні не лише законодавчі зміни щодо статусу військових адміністрацій, а й збереження ключових здобутків децентралізації після завершення воєнного стану; 2) у законопроектах необхідно чітко визначити межі впливу Президента України на голів військових адміністрацій та установити чіткі критерії для призначення їхніх голів. Особливо це стосується голів військових адміністрацій у населених пунктах, де існують спроможні ОМС. Також необхідно створити запобіжники, що унеможливлять позбавлення повноважень обраних міських

голів; 3) столиця України гостро потребує законодавчого врегулювання та чіткого розділення повноважень між міським головою та Київською міською військовою адміністрацією [103].

Зупиняючись на спільних та відмінних рисах військових та військово-цивільних адміністрацій, слід зазначити, що з початком повномасштабної збройної агресії РФ проти України на території українських громад почали одночасно діяти тимчасові органи державної влади – військово-цивільні адміністрації та військові адміністрації. Об'єднує ці владні інституції їхній тимчасовий характер та наявність військових елементів управління. Вони є органами, сформованими указом Президента України як тимчасовий захід та діючими на визначеній ним території. Метою їх створення є забезпечення нормального життя і діяльності громад у регіонах, де здійснюється відсіч збройній агресії РФ. Організація та функціонування військово-цивільних адміністрацій та військових адміністрацій здійснюється на підставі різних законодавчих актів, причому саме військово-цивільні адміністрації керуються окремим законом [104].

Із цього приводу О.Чепель зазначає, що військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації є тимчасовими державними органами, які призначаються Президентом України на відповідній території. Однак військові адміністрації керуються Законом України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 і мають на меті забезпечення дії Конституції України та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян на відповідній території України. Зі свого боку, військово-цивільні адміністрації керуються Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» від 03.02.2015 та мають на меті виконання повноважень місцевих органів виконавчої влади, ОМС у випадках, встановлених згаданим законом, у районі відсічі збройної агресії РФ, зокрема в районі проведення АТО. Варто звернути увагу, що

повноваження військово-цивільних адміністрацій населених пунктів, районних, обласних військово-цивільних адміністрацій припиняються у день відкриття першої сесії новообраної ради, а також згідно із Законом України «Про правовий режим воєнного стану» у випадку утворення відповідної військової адміністрації [81].

Проведений порівняльний аналіз статусу ОМС, військово-цивільних та військових адміністрацій дозволяє констатувати, що саме останні мають найбільші повноваження та відіграють ключову роль. Це пов'язане з тим, що в разі утворення військових адміністрацій інші з перерахованих вище органів припиняють свою роботу.

Таким чином, більшість проблем адміністративно-правового статусу військових адміністрацій пов'язана з недостатньою законодавчою регламентацією їх утворення на міському і районному рівнях. Крім того, потребують чіткого законодавчого закріплення повноваження й обов'язки військових адміністрацій.

Підсумовуючи, слід зазначити про те, що військові адміністрації виступають важливим інструментом державного управління в умовах воєнного стану, однак їхній адміністративно-правовий статус потребує удосконалення. Військові адміністрації являють собою унікальне явище симбіозу між військовим командуванням та здійсненням публічної влади на місцях. Тут ведемо мову саме про публічну владу, адже військові адміністрації поєднують у своїй діяльності функції державної влади та місцевого самоврядування. Створення таких органів поєднане з особливостями їхнього адміністративно-правового статусу. Так, до найважливіших особливостей адміністративно-правового статусу військових адміністрацій нами віднесено: а) спеціальний характер наданих їм повноважень; б) тимчасовий характер функціонування; в) широту повноважень, обумовлену поєднанням функцій державних органів та органів місцевого самоврядування; г) взаємодію з іншими органами влади загалом та військовим командуванням зокрема [105, с. 249].

Висновки до розділу 1

Запропоновано розглядати доробок вітчизняної юридичної науки щодо функціонування тимчасових органів державної влади у межах таких умовно визначених напрямів: 1) дослідження, пов'язані з історико-правовим аспектом функціонування тимчасових органів державної влади на українських землях у період визвольних змагань початку XX століття; 2) дослідження періоду «затишку» 1991–2013 років; 3) дослідження, пов'язані з анексією РФ АР Крим; 4) дослідження, пов'язані з проведенням АТО та операції Об'єднаних сил; 5) сучасні дослідження, пов'язані із дією воєнного стану, обумовленого повномасштабним вторгненням РФ.

Ретроспективний аналіз створення державних органів України періоду існування Директорії Української Народної Республіки дозволив сформулювати й визначити пріоритети у формуванні державної політики, особливості створення постійно діючих інституцій публічної влади, а також специфіку вітчизняного досвіду державотворення, що може бути корисним у період повоєнної відбудови України та відновлення функціонування місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Наголошено, що дослідження з проблем діяльності тимчасових органів державної влади періоду «затишку» 1991–2013 років характеризуються розкриттям особливостей становлення державного апарату. Це обумовлено переходом від радянської системи організації публічної влади до створення постійно функціонуючих владних інституцій незалежної України, а також оптимізацією системи суб'єктів владних повноважень.

Для досліджень, пов'язаних із періодом анексії АР Крим РФ, найбільш характерним є розкриття проблемних питань реінтеграції півострова, аналіз прогалин у функціонуванні органів державної влади, що призвели до анексії, а також висвітлення аспектів правової протидії становленню окупаційної влади після окупації.

Науковий доробок із проблем діяльності тимчасових органів державної влади у період проведення АТО та ООС на сході України репрезентує окремі напрями: взаємодію військової та цивільної влади, діяльність військово-цивільних адміністрацій, а також органів військового управління. Характерним для цього періоду також є поглиблення досліджень із удосконалення правового статусу військово-цивільних адміністрацій як тимчасових органів державної влади, їхньої діяльності, спрямованої на захист прав і свобод громадян, тощо.

Щодо нормативно-правової основи діяльності військових адміністрацій в Україні потрібно зважати на досконалість правових норм та дієвість механізмів їх застосування, що має забезпечити ефективність правового регулювання. Важливість та актуальність цієї тези обумовлена низкою чинників: а) необхідністю забезпечити ефективне управління та правопорядок на деокупованих та/або наближених до зони активних бойових дій територіях; б) спрямуванням діяльності органів влади на забезпечення прав і свобод громадян; в) узгодженням національного законодавства з міжнародними стандартами і вимогами щодо захисту прав людини та гуманітарного права.

Підкреслено, що за особливих умов держава йде шляхом консолідації влади, мінімізуючи і тимчасово (достроково) припиняючи функціонування органів місцевого самоврядування. Водночас надмірна централізація влади може нести у собі певні загрози, призводячи до: а) неповноцінності місцевого самоврядування на регіональному (область) та субрегіональному (район) територіальних рівнях – відсутності власних виконавчих органів в обласних та районних радах; б) концентрації переважної більшості владних повноважень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій в руках органів виконавчої влади – місцевих державних адміністрацій, що прямо суперечить принципу субсидіарності, який отримав закріплення в Європейській хартії місцевого самоврядування; в) наявності правових підстав для втручання органів виконавчої влади у сферу

компетенції місцевого самоврядування; г) тиску на органи та посадових осіб місцевого самоврядування з боку значної кількості державних контролюючих структур (зважаючи на особливості законодавчого регулювання порядку формування місцевих бюджетів та їх казначейського обслуговування); г) відсутності правових підстав відповідальності державної влади за розробку та реалізацію державної політики в сфері місцевого та регіонального розвитку.

Зауважено, що надзвичайні умови, спричинені збройним конфліктом, вимагають налагодження чіткого управління усіма сферами суспільного життя, консолідації зусиль для захисту та гарантування прав і свобод людини, чіткої взаємодії між військовою і цивільною владою. Саме за допомогою діяльності тимчасових органів влади з широкими повноваженнями це можна зробити максимально ефективно.

Розглядаючи правовий статус військових адміністрацій, потрібно вести мову про те, що утворення таких органів передбачає припинення повноважень місцевих органів виконавчої влади та/або ОМС. Це надає підстави стверджувати про комплексний характер їхніх повноважень – поєднання державних та муніципальних владних повноважень на території утворення.

Сформовано висновок, що більшість проблем адміністративно-правового статусу військових адміністрацій пов'язана з недостатньою законодавчою регламентацією їх утворення на міському і районному рівнях. Крім того, потребують чіткого законодавчого закріплення повноваження й обов'язки військових адміністрацій.

Обґрунтовано, що військові адміністрації виступають важливим інструментом державного управління в умовах воєнного стану, однак їхній адміністративно-правовий статус потребує удосконалення. Такі органи являють собою унікальне явище симбіозу між військовим командуванням та здійсненням публічної влади на місцях. Мова йде саме про публічну владу, адже військові адміністрації поєднують у своїй діяльності функції державної

влади та місцевого самоврядування. Створення таких органів поєднане зі специфікою їхнього адміністративно-правового статусу.

До найважливіших особливостей адміністративно-правового статусу військових адміністрацій нами віднесені такі: а) спеціальний характер наданих їм повноважень; б) тимчасовий характер функціонування; в) широта повноважень, обумовлена поєднанням функцій державних органів та органів місцевого самоврядування; г) взаємодія з іншими органами влади загалом та військовим командуванням зокрема.

Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій характеризується поєднанням ознак органів державної влади та військового управління. Вони є тимчасовими органами публічної адміністрації, які виконують владно-організаційні функції в умовах особливого правового режиму. Структура їхнього статусу включає компетенцію, повноваження, обов'язки, гарантії діяльності та механізми контролю. Особливістю статусу військових адміністрацій є подвійна підпорядкованість – Президенту України та військовому командуванню.

Наголошено, що ефективність адміністративно-правового статусу військових адміністрацій залежить від чіткості правового регулювання, кадрового забезпечення та взаємодії з іншими суб'єктами владних повноважень. Водночас статус цих органів потребує вдосконалення у частині розмежування цивільних і військових повноважень.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

2.1. Реалізація заходів правового режиму воєнного стану військовими адміністраціями

Інститут військових адміністрацій в Україні як тимчасових органів державної влади виник та набув своєї актуальності в умовах подолання повномасштабної збройної агресії РФ та введення внаслідок неї особливого правового режиму воєнного стану.

У зв'язку з цим потрібно нагадати, що введення воєнного стану, поміж іншого, передбачає надання відповідним військовим адміністраціям повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [62].

У свою чергу, ст. 3 Конституції України визначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини [1].

Звичайно, держава виконує зазначений обов'язок через діяльність відповідних суб'єктів – спеціально утворених органів влади. Багато у чому належне забезпечення прав і свобод людини військовими адміністраціями визначається ефективною та успішною реалізацією ними заходів правового режиму воєнного стану, що і розкрито у змісті цього підрозділу роботи.

Слід розпочати з того, що згідно з ч. 2 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 військові адміністрації населених пунктів на відповідній території здійснюють повноваження щодо запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану [62].

У зазначеному аспекті Р. Голобутовський та Б. Логвиненко вказують на ознаки публічного адміністрування під час дії особливих правових режимів, до яких відносять: 1) централізацію управління; 2) надання додаткових повноважень; 3) спеціальне законодавство; 4) обмеження прав і свобод; 5) перерозподіл ресурсів; 6) захист уразливих груп; 7) посилення заходів правопорядку; 8) гуманітарну підтримку; 9) мобілізаційні заходи; 10) стимулювання економіки; 11) посилення міжнародної співпраці [42, с. 57].

Визнаючи факт того, що військові адміністрації є невід'ємною складовою системи публічного адміністрування в особливий період та консолідують у собі повноваження державної і представницької влади, необхідно детально зупинитися на заходах правового режиму воєнного стану та їх реалізації військовими адміністраціями.

Цілком слушним тут є висновок Д. Кузьменка про те, що завдання та функції таких адміністрацій мають специфічні риси, нехарактерні у питаннях поєднання традиційних і нетрадиційних владних повноважень, вони мають дуалістичний характер та правоохоронну спрямованість, при цьому здатні змінюватися залежно від ситуації на конкретній території [39, с. 157–158]. Отже, окреслення заходів реалізації правового режиму воєнного стану визначається військовими адміністраціями відповідно до характеру і специфіки території, на якій вони були утворені, а також чинників і загроз, що обумовлюють вибір ними тих чи інших заходів.

Наголосимо, що відповідно до ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» реалізація заходів правового режиму воєнного стану за умови його введення в Україні або в окремих її місцевостях покладається на військове командування разом із військовими адміністраціями, а також із

можливим залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів АР Крим та ОМС. Натомість згідно з ч. 2 вказаної статті у місцевостях, де ведуться бойові дії, запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладається безпосередньо на військове командування та військові адміністрації (в разі утворення) [62].

Окрім цього, потрібно вказати на план запровадження та забезпечення заходів здійснення правового режиму воєнного стану в Україні, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 № 181-р «Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні», в якому перераховані заходи правового режиму воєнного стану зі строками виконання, органи, відповідальні за запровадження таких заходів згідно із законом, та органи, що залучаються до здійснення того чи іншого заходу [106].

Переходячи до безпосереднього аналізу реалізації заходів правового режиму воєнного стану військовими адміністраціями, слід вказати на те, що окремі з таких заходів реалізуються військовими адміністраціями самостійно, інші – у взаємодії з іншими суб'єктами владних повноважень. Загалом Закон України «Про правовий режим воєнного стану» налічує 27 заходів правового режиму воєнного стану, і такий перелік є відкритим, адже п. 25) цього Закону прямо передбачена можливість запроваджувати «інші заходи, передбачені нормами міжнародного гуманітарного права» [62].

Отже, розглянемо детальніше окремі з таких заходів.

Встановлення (посилення) охорони об'єктів критичної інфраструктури та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, і введення особливого режиму їх роботи. Порядок встановлення (посилення) охорони та перелік таких об'єктів, що із введенням воєнного стану підлягають охороні, а також порядок особливого режиму їх роботи затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Щодо цього заходу Р. Стефанчишен наголошує, що застосування посиленої охорони об'єктів критичної інфраструктури передбачає

спеціальний порядок правового регулювання суспільних відносин у сфері критичної інфраструктури, встановлює можливість впливу на конкретних об'єктів та порядок їхньої діяльності, що має прояв у встановленні додаткових гарантії, пільг, форм державної підтримки, обмежень, заборон і додаткових підстав юридичної відповідальності [107, с. 676].

Тут слід нагадати, що згідно з п. 13) ч. 1 ст. 1 Закону України «Про критичну інфраструктуру» від 16.11.2021 об'єкти критичної інфраструктури – це об'єкти інфраструктури, системи, їх частини та їх сукупність, які є важливими для економіки, національної безпеки та оборони, порушення функціонування яких може завдати шкоди життєво важливим національним інтересам [108].

Що стосується адміністрування об'єктами критичної інфраструктури з боку військових адміністрацій, потрібно вказати на те, що у багатьох аспектах це питання врегульоване низкою підзаконних нормативно-правових актів. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 09.10.2020 № 1109 «Деякі питання об'єктів критичної інфраструктури» затверджені: Порядок віднесення об'єктів до критичної інфраструктури, Перелік секторів критичної інфраструктури та Методика категоризації об'єктів критичної інфраструктури [109].

У свою чергу, постановою Кабінету Міністрів України від 28.04.2023 № 415 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру об'єктів критичної інфраструктури, включення таких об'єктів до Реєстру, доступу та надання інформації з нього» затверджено відповідний порядок, а мета ведення такого реєстру полягає в: а) узгодженні дій суб'єктів національної системи захисту критичної інфраструктури, які приймаються на національному рівні; б) функціонуванні системи обміну інформацією між суб'єктами національної системи захисту критичної інфраструктури; в) здійсненні оцінки захищеності об'єктів критичної інфраструктури; г) створенні бази даних щодо загроз і вразливостей критичної інфраструктури; г) підготовці та наданні уповноваженим органом у сфері захисту критичної інфраструктури України

висновків/рекомендацій власнику/оператору критичної інфраструктури;
д) забезпеченні паспортизації та захисту об'єктів критичної інфраструктури;
е) проведенні аналізу інформації, яка обробляється в реєстрі [110].

Крім того, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19.09.2023 № 825-р «Про затвердження Національного плану захисту та забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури» на військові адміністрації покладається низка зобов'язань щодо реалізації заходів, передбачених цим планом. Наприклад, до таких можна віднести передбачене Стратегічною ціллю 2 «Створення системи координації та взаємодії суб'єктів національної системи захисту критичної інфраструктури» визначення порядку взаємодії під час реагування на загрози критичній інфраструктурі та виникнення кризових ситуацій. Також це стосується запровадження планів взаємодії суб'єктів національної системи захисту критичної інфраструктури щодо забезпечення стійкості надання життєво важливих функцій та/або послуг [111].

Сюди ж можна віднести Постанову Кабінету Міністрів України від 19.06.2019 № 518 «Про затвердження Загальних вимог до кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури», якою затверджено Перелік базових вимог із забезпечення кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури [112].

Запровадження трудової повинності для працездатних осіб, не залучених до роботи в оборонній сфері та захисту критичної інфраструктури і не заброньованих за підприємствами, установами та організаціями на період дії воєнного стану з метою виконання робіт, що мають оборонний характер, а також ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, які виникли в період дії воєнного стану, та залучення їх в умовах воєнного стану до суспільно корисних робіт, що виконуються для задоволення потреб ЗСУ, інших військових формувань, правоохоронних органів і сил цивільного захисту, забезпечення функціонування національної економіки та захисту критичної інфраструктури і не потребують, як правило, спеціальної професійної підготовки осіб. За працівниками, залученими до виконання суспільно

корисних робіт, на час виконання таких робіт зберігається попереднє місце роботи (посада). Порядок залучення працездатних осіб в умовах воєнного стану до суспільно корисних робіт та питання їхнього соціального захисту з урахуванням вимог закону визначаються Кабінетом Міністрів України [62].

З цього приводу потрібно зазначити, що Порядок залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 13.07.2011 № 753. Зауважимо, що згідно з п. 1 цього порядку трудова повинність є короткостроковим трудовим обов'язком у період воєнного стану з метою виконання робіт, що мають оборонний характер, а також ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного, природного та воєнного характеру, які виникли в період воєнного стану, та їх наслідків, що не потребує обов'язкової згоди особи, стосовно якої запроваджується такий трудовий обов'язок [70].

Водночас п. 4 зазначеного порядку закріплює, що військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням місцевих держадміністрацій, Ради міністрів АР Крим, ОМС приймати рішення про запровадження трудової повинності та залучення працездатних осіб до виконання суспільно корисних робіт, яке доводиться до відома населення через медіа. Суспільно корисні роботи, які мають бути виконані в межах запровадженої трудової повинності, можуть ініціюватися військовим командуванням та/або військовими адміністраціями (у разі їх утворення). У разі утворення військової адміністрації рішення приймається у формі акта відповідної військової адміністрації. Крім того, у разі ініціювання суспільно корисних робіт військовими адміністраціями їх виконання має бути узгоджене з відповідним військовим командуванням. Важливо, що суспільно корисні роботи, ініційовані військовим командуванням, є обов'язковими для врахування під час прийняття рішення військовими адміністраціями [70].

Наприклад, розпорядженням начальника Львівської обласної

військової адміністрації від 15.02.2023 № 62/0/5-23ВА «Про організацію трудової повинності та суспільно корисних робіт на території Львівської області» було затверджено перелік суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану із залученням зареєстрованих безробітних у Львівській області на 2023 рік. У свою чергу, начальників районних військових адміністрацій спільно із головами сільських, селищних, міських рад територіальних громад Львівської області зобов'язано:

1) забезпечити, у разі необхідності, прийняття рішень про організацію трудової повинності та суспільно корисних робіт із зазначенням: а) виду, переліку видів суспільно корисних робіт; б) меж території, транспортних маршрутів (або організації доставки до місця проведення суспільно корисних робіт) та переліку об'єктів, де планується виконання суспільно корисних робіт; в) переліку груп (бригад, загонів) працездатних осіб, що залучаються до виконання суспільно корисних робіт, їхньої орієнтовної чисельності та порядку взаємодії у разі їх утворення; г) місця та часу збору працездатних осіб, що залучаються до виконання суспільно корисних робіт, строку їх виконання, а також посадових осіб, які відповідають за інформування, оповіщення та збір таких осіб; г) замовників (підприємств, установ, організацій) суспільно корисних робіт, де працюватимуть такі особи;

2) довести до відома населення через медіа про прийняте рішення щодо організації трудової повинності та суспільно корисних робіт [113].

Використання потужностей та трудових ресурсів підприємств, установ і організацій усіх форм власності для потреб оборони, зміна режиму їхньої роботи, проведення інших змін виробничої діяльності, а також умов праці відповідно до законодавства про працю [62]. Розглядаючи цей захід, потрібно зазначити, що, наприклад, тимчасове використання об'єкта нерухомості комунальної власності може збути реалізоване через письмовий наказ військової адміністрації/військового командування та складання акта про тимчасове використання об'єкта нерухомого майна довільної форми (підписаного обома сторонами) [114].

З приводу викладеного А. Сасенко зазначає, що нормативно-правова база стосовно регулювання господарської діяльності в умовах воєнного стану має багато суперечностей, які стали основною причиною нездатності держави протистояти викликам сьогодення. Найбільшою проблемою авторка називає відсутність деталізованої процедури, яка б відповідала основним принципам права, щодо застосування таких обмежень, як використання потужностей підприємств та відчуження майна в юридичних та фізичних осіб [115, с. 272].

Примусове відчужування майна, що перебуває у приватній або комунальній власності, зокрема об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту, вилучення майна державних підприємств, державних господарських об'єднань для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану в установленому законом порядку та видача про це відповідних документів встановленого зразка [62].

Нагадаємо, що зазначений захід реалізується відповідно до Закону України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» від 17.05.2012. Згідно з цим законом примусове відчуження майна – це позбавлення власника права власності на індивідуально визначене майно, що перебуває у приватній або комунальній власності та яке переходить у власність держави для використання в умовах правового режиму воєнного стану за умови попереднього або наступного повного відшкодування його вартості [116].

Як зазначає С. Скрипник, основним документом про примусове відчуження або вилучення майна є акт, що складається за єдиним зразком, затвердженим Кабінетом Міністрів України. В акті повинна міститись така інформація: 1) назва військового командування та органу, що погодив рішення про примусове відчуження; 2) відомості про власника майна (для юридичних осіб – повне найменування, місцезнаходження та ідентифікаційний код; для фізичних осіб – прізвище, ім'я, по батькові, постійне місце проживання та індивідуальний податковий номер);

3) відомості про документ, що встановлює право власності на майно (у разі наявності); 4) опис майна, достатній для його ідентифікації. Для нерухомого майна – відомості про місцезнаходження (адреса), для рухомого майна (наземні, водні та повітряні транспортні засоби) – відомості про реєстраційний номер транспортного засобу, марку, модель, номер шасі, рік випуску та інші реєстраційні дані; 5) сума виплачених коштів (у разі попереднього повного відшкодування вартості майна). Відповідний акт підписується власником майна або його законним представником і уповноваженими особами військового командування та органу, що погодив рішення про примусове відчуження майна, та скріплюється печатками військового командування та/або зазначених органів. Право державної власності на майно виникає з дати підписання акта. Фахівець зауважує, що підписання акта власником не може розглядатися як надання згоди на примусове відчуження, оскільки законодавство не передбачає надання такої згоди. Зміст поняття «примусове відчуження майна» не може передбачати надання згоди, оскільки таке відчуження реалізується уповноваженими на те законом суб'єктами поза волею власника [117].

Запровадження у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, комендантської години (заборона перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень), а також встановлення спеціального режиму світлового та інших видів маскуванню [62]. Відповідний порядок затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 08.07.2020 № 573 «Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану» [72].

Прикладом реалізації такого заходу є видання наказу Куп'янської районної військової адміністрації Харківської області від 09.08.2024 № 2-В «Про запровадження комендантської години на території Куп'янського району Харківської області» [118].

Встановлення у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування

громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів [62]. Реалізація цього заходу здійснюється відповідно до порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1455 [119].

Так, на виконання вимог спільного наказу оперативно-тактичного угруповання «Одеса» та Одеської обласної військової адміністрації від 14.10.2024 № 36/32 встановлено особливий режим в'їзду/виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів на окремих територіях Одеської області. На зазначеній території встановлено особливий режим в'їзду/виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів на узбережжі Чорного моря, у затоках, у внутрішніх морських водах у межах пляжних зон та на територіях пляжних зон, розташованих у межах прибережної захисної смуги Чорного моря на території Одеської області, та заборонено перебування, пересування, вхід/вихід громадян, іноземців та осіб без громадянства, в'їзд/виїзд транспортних засобів на вищезазначених територіях [120].

Перевірка у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, документів у осіб, а в разі потреби проведення огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України [62]. Цей захід здійснюється військовими адміністраціями відповідно до порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1456.

Стосовно реалізації цього заходу Н. Мезенцова слушно наголошує на тому, що захист інтересів національної безпеки під час воєнного стану вимагає впровадження дієвих безпекових заходів, спрямованих на боротьбу з агресором та перемогу у збройному конфлікті. Одним із таких є перевірки на блокпостах, що дозволяють ефективно виявляти і протидіяти диверсійним групам та забезпечувати охорону правопорядку. Але втручання у право на

приватність, що відбувається під час перевірки, конкурує з домінуючими публічними інтересами [121].

Заборона проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів [62]. Важливо зауважити, що мирні зібрання під час воєнного стану можуть бути заборонені одним із трьох способів: 1) відповідно до Конституції України мирні зібрання можуть бути заборонені за рішенням суду; 2) відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» мирні зібрання можуть бути зупинені, якщо порушують громадський порядок; 3) відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» мирні зібрання можуть бути заборонені військовим командуванням або військовими адміністраціями [122].

Тут доцільно поділити погляд О. Білаша, що таке обмеження є виправданим та зумовленим необхідністю підвищення контрольованості та керованості суспільних процесів у державі з боку військового командування. Проте він наголошує, що навіть у воєнний час інститут мирних зібрань є важливим, необхідним, а у деяких випадках таким, що впливає на хід військової кампанії агресора, наводячи за приклад мирні зібрання, що були проведені жителями окупованих територій [123, с. 217]. Також зазначимо, що, приймаючи рішення про заборону проведення масових заходів, військова адміністрація має виходити, насамперед, із безпекової ситуації.

Порушення у порядку, визначеному Конституцією та законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань, якщо вона спрямована на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на стійкість критичної інфраструктури, права і свободи людини, здоров'я населення [62]. Хоча порушення питання про заборону діяльності здійснюється радами оборони відповідного регіону або військовими адміністраціями, рішення про це

приймається адміністративними судами.

Ю. Бевз зазначав, що чинним законодавством України закріплено можливість держави заборонити діяльність політичних партій лише у судовому порядку, однак як надзвичайний захід на період дії воєнного стану держава призупинила діяльність політичних партій, щодо яких виникли підстави для звернення до суду стосовно заборони їхньої діяльності. Мова йде про Указ Президента України від 19.03.2022 № 153/2022 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року “Щодо призупинення діяльності окремих політичних партій”», яким було призупинено діяльність окремих політичних партій. Відповідне позасудове примусове призупинення діяльності політичних партій, хоч і прямо не передбачено чинним законодавством, проте повністю узгоджується з правовими позиціями Європейського суду з прав людини стосовно меж свободи розсуду держав під час війни. Так, ст. 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод передбачено, що під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації, будь-яка Висока Договірна Сторона може вживати заходів, що відступають від її зобов’язань за цією Конвенцією, виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови, що такі заходи не суперечать іншим її зобов’язанням згідно з міжнародним правом [124, с. 87].

Встановлення у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, заборони або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан [62]. Такий порядок затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1450 «Про затвердження Порядку встановлення заборони або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан». Відповідне рішення приймає військове командування разом із військовими адміністраціями самостійно або із залученням інших органів. У рішенні зазначаються обставини, що склалися в Україні або в окремих її місцевостях, і несприятливі фактори воєнного характеру, що створюють

загрозу для населення та істотно знижують рівень забезпечення його життєдіяльності, шляхи протидії таким факторам [125].

Зауважимо, що наказами військових адміністрацій на осіб чоловічої статі віком від 18 до 60 років може покладатися обов'язок реєстрації місця проживання протягом двох днів, а на відповідні заклади, що надають послуги з розміщення, – здійснювати поселення таких чоловіків на підставі документа, що посвідчує особу.

Регулювання у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, роботи постачальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів та інших підприємств, установ, організацій і закладів культури та медіа, а також використання місцевих радіостанцій, телевізійних центрів та друкарень для військових потреб і проведення роз'яснювальної роботи серед військ і населення; заборона роботи приймально-передавальних радіостанцій особистого і колективного користування та передачі інформації через комп'ютерні мережі [62].

Зазначений захід може бути реалізований військовими адміністраціями лише на місцях, адже на рівні держави зазначене питання регулюється низкою законодавчих актів, що стосуються діяльності медіа. Наприклад, сюди можна віднести Закон України «Про внесення змін до Закону України “Про електронні комунікації” щодо підвищення ефективності організації роботи постачальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг в умовах воєнного стану» від 03.05.2022 [126]. Також тут важливо навести Указ Президента України від 19.03.2022 № 152/2022 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року “Щодо реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану”» [127].

У разі порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану *вилучення у підприємств, установ і організацій усіх форм власності, окремих громадян електронного комунікаційного обладнання, телевізійної, відео- і аудіоапаратури, комп'ютерів, а також у разі потреби*

інших технічних засобів зв'язку [62]. Примітно, що зазначений захід може бути застосований в разі невиконання або порушення вимог правового режиму воєнного стану. При цьому можливість вилучення телевізійної, відео- і аудіоапаратури вбачається дещо архаїчною, адже зазначену апаратуру заміняють собою гаджети, насамперед смартфони.

Заборона у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами [62]. Реалізація цього заходу здійснюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1457 «Про затвердження Порядку заборони торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами в умовах правового режиму воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях». Час введення та строк дії заборони торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами в межах території, на якій вводиться воєнний стан, визначається наказом військового командування та військової адміністрації (у разі її утворення) [128].

Встановлення особливого режиму у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інші сильнодіючі речовини, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України [62]. Розглядаючи цей захід, зауважимо, що особливий режим у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інші сильнодіючі речовини, встановлений відповідно до наказу МОЗ України від 25.02.2022 № 382 «Про встановлення особливого режиму у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інші сильнодіючі речовини». Такий особливий режим передбачає: 1) обмеження доступу до приміщень, в яких зберігаються лікарські засоби, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інші сильнодіючі речовини; 2) посилення охорони об'єктів і приміщень, призначених для провадження господарської діяльності

з виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори; 3) здійснення перевезення вищезазначених лікарських засобів виключно у супроводженні поліції охорони і суб'єкта охоронної діяльності; 4) персональну відповідальність керівників підприємств, які здійснюють виробництво лікарських засобів за забезпечення схоронності та конфіденційності інформації щодо виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори [129].

Вилучення у підприємств, установ і організацій навчальної та бойової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, сильнодіючих хімічних та отруйних речовин [62]. Зазначений захід передбачає обмеження для бізнесу, спрямовані на збереження життя і здоров'я населення у таких умовах.

Зменшення запасів небезпечних хімічних речовин, вибухо- і пожежонебезпечних речовин на об'єктах підвищеної небезпеки [62]. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.12.2024 № 1313-р «Про затвердження плану основних заходів цивільного захисту України на 2025 рік» військові адміністрації на основі цього плану розробляють плани основних заходів цивільного захисту функціональних і територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту, ланок територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту та їх субланок, центральних органів виконавчої влади, що не утворюють функціональні підсистеми, інших органів державної влади на 2025 рік відповідно до своїх повноважень [130]. Крім того, наказом ДСНС України від 19.03.2024 № 302 були затверджені Методичні рекомендації з розроблення планів цивільного захисту на особливий період суб'єктами господарювання [131].

Встановлення для фізичних і юридичних осіб військово-квартирної повинності з розквартирування військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, особового складу сил

цивільного захисту, евакуйованого населення та розміщення військових частин, підрозділів і установ у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [62]. Тут потрібно вказати на наказ Міністерства оборони України від 31.07.2018 № 380 «Про затвердження Інструкції з організації забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України та членів їх сімей жилими приміщеннями» [132].

Встановлення порядку використання за призначенням об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту всіх форм власності та відомчої належності [62]. Встановлення такого порядку здійснюється радами оборони відповідного регіону або військовими адміністраціями (у разі утворення). До реалізації залучаються: ДСНС України, центральні органи виконавчої влади, до сфери управління яких належать захисні споруди цивільного захисту, та місцеві органи виконавчої влади й ОМС.

Механізм створення, утримання фонду захисних споруд цивільного захисту, включення об'єктів до складу та виключення таких об'єктів з фонду захисних споруд, ведення обліку сховищ і протирадіаційних укриттів, споруд подвійного призначення, найпростіших укриттів та первинних (мобільних) укриттів, що є об'єктами відповідного фонду, а також статус таких об'єктів для забезпечення захисту населення встановлений Порядком створення, утримання фонду захисних споруд цивільного захисту, включення об'єктів до складу та виключення таких об'єктів з фонду захисних споруд цивільного захисту та ведення його обліку, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 10.03.2017 № 138 [133].

Організація будівництва захисних споруд цивільного захисту, споруд подвійного призначення та виготовлення (монтажування) первинних (мобільних) і облаштування найпростіших укриттів, а також (у разі потреби) відновлення пошкоджених (зруйнованих) об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту [62]. Тут так само потрібно згадати про постанову Кабінету Міністрів України від 10.03.2017 № 138 [133].

Крім того, як зазначають П. Воробей, В. Галуцько, Р. Шишка,

А. Лазарев, в умовах воєнного стану військова адміністрація є головним адміністративним органом на місцях, який відповідає за реалізацію ключових завдань оборони та забезпечення безпеки. Фахівці наводять як приклад діяльність військових адміністрацій Запорізької області, які активно керують будівництвом фортифікаційних споруд, як-от взводно-опорні пункти, укріплені траншеї та протитанкові загородження. Перераховані заходи спрямовані на зміцнення оборонних рубежів та підвищення ефективності військових операцій. Військова адміністрація також здійснює контроль за використанням державних коштів і матеріальних ресурсів, проводить тендери на закупівлю будівельних матеріалів і забезпечує координацію всіх будівельних робіт із військовими структурами [134, с. 554].

Здійснення маркування будівель та споруд, транспортних засобів, що підпадають під дію норм міжнародного гуманітарного права, відповідними розпізнавальними знаками (емблемами) [62]. Важливо зауважити, що 21.10.2022 Кабінет Міністрів України затвердив Порядок маркування в особливий період будівель та споруд, транспортних засобів, які підпадають під дію норм міжнародного гуманітарного права, відповідними розпізнавальними знаками (емблемами) [135]. Маркування об'єктів міжнародного гуманітарного права здійснюється за допомогою розпізнавальних знаків (емблем), а саме: 1) розпізнавальних емблем Червоного Хреста, Червоного Півмісяця та Червоного Кристала – для позначення медичних формувань та санітарно-транспортних засобів, у тому числі тих, що належать організаціям цивільного захисту; 2) міжнародного розпізнавального знаку цивільної оборони – для об'єктів цивільного захисту; 3) спеціального розпізнавального знаку культурних цінностей – для розпізнавання культурних цінностей; 4) міжнародного спеціального знаку установок чи споруд, що містять небезпечні сили, – для розпізнавання установок чи споруд, що містять небезпечні сили; 5) розпізнавальної емблеми пошуково-рятувальних одиниць – для розпізнавання пошуково-рятувальних суден [136].

Проведення евакуації населення у разі виникнення або загрози виникнення надзвичайної ситуації, а також із зон збройних конфліктів (з районів можливих бойових дій) у безпечні райони [62]. Цей захід є одним із найважливіших, адже безпосередньо стосується життя і здоров'я цивільного населення. Принагідно зазначимо, що відповідно до п. 7) ч. 1 ст. 2 Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 евакуація визначається як організоване виведення чи вивезення із зони надзвичайної ситуації або зони можливого ураження населення, якщо виникає загроза його життю або здоров'ю, а також матеріальних і культурних цінностей, якщо виникає загроза їх пошкодження або знищення [137].

Загалом механізм здійснення організованого вивезення (виведення) населення із зон можливого впливу наслідків надзвичайної ситуації або надзвичайної ситуації, розміщення його поза зонами дії вражаючих факторів джерел надзвичайної ситуації у разі виникнення безпосередньої загрози життю та заподіяння шкоди здоров'ю населення, а також заходів із евакуації матеріальних і культурних цінностей, якщо виникає загроза їх пошкодження або знищення, реалізований відповідно до порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.10.2013 № 841 [138].

Як приклад зауважимо, що розпорядженням Кабінету Міністрів України від 02.08.2022 № 679-р «Про проведення обов'язкової евакуації населення Донецької області» [139] голів ОДА (начальників військових адміністрацій) зобов'язано організувати та провести обов'язкову евакуацію населення Донецької області у безпечні райони 13 центральних та західних областей України.

Евакуація проводилась Донецькою обласною військовою адміністрацією спільно з: військовими адміністраціями вищевказаних областей, Міністерством оборони України, Міністерством розвитку громад та територій України, Міністерством інфраструктури України, Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерством внутрішніх справ України, Національною поліцією України,

Державною службою України з надзвичайних ситуацій, а також за участю Служби безпеки України та Акціонерного товариства «Укрзалізниця» [140].

Проведення евакуації матеріальних і культурних цінностей, що перебувають у державній власності, у разі виникнення загрози їх пошкодження або знищення згідно з переліком, що затверджується Кабінетом Міністрів України [62]. Як і у випадку з попереднім заходом, евакуація матеріальних і культурних цінностей здійснюється відповідно до Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 30.10.2013 № 841. Так, евакуація матеріальних і культурних цінностей проводиться у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, які можуть заподіяти їм шкоду, за наявності часу на її проведення, що визначається на підставі інформації суб'єктів моніторингу, спостереження, лабораторного контролю та прогнозування надзвичайних ситуацій. Перелік, обсяг матеріальних і культурних цінностей та черговість проведення їх евакуації визначаються органами державної влади, суб'єктами господарювання, іншими юридичними особами, у віданні або власності яких перебувають зазначені цінності, та враховуються під час планування заходів з евакуації. Натомість приймання, перевезення, розміщення, облік та зберігання евакуйованих матеріальних і культурних цінностей здійснюється органом, відповідальним за організацію проведення евакуації, у визначеному законодавством порядку, тобто відповідними військовими адміністраціями [138].

Запровадження у разі необхідності у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, нормованого забезпечення населення основними продовольчими і непродовольчими товарами [62]. Відповідний захід урегульовано постановою Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 № 328 «Деякі питання забезпечення населення продовольчими товарами в умовах воєнного стану». Поміж іншого цією Постановою було затверджено перелік та обсяги продовольчих товарів, що використовуються для безоплатної

видачі населенню, а також перелік та обсяги пакувальних товарів для фасування товарів, що використовуються для безоплатної видачі населенню [141].

Також розпорядженням Полтавської ОВА від 04.04.2023 № 195 «Про забезпечення населення продовольчими товарами тривалого зберігання в умовах воєнного стану» було затверджено проведення низки заходів, як-от: 1) переробка зерна на борошна з компенсацією переробникам вартості послуг переробки зерна за рахунок частини продукції; 2) використання та передача згідно з актами приймання-передачі отриманого борошна та супутньої продукції переробки, яка придатна для споживання людиною, для забезпечення населення продовольчими товарами, зокрема внутрішньо переміщених осіб, за письмовим зверненням ОВА; 3) здійснення заходів щодо безкоштовної передачі побічної продукції, що утворилася при здійсненні технологічного процесу переробки зерна пшениці на борошно, яка є непридатною для споживання людиною, з метою підтримки галузі тваринництва області, для використання в господарських цілях; 4) затвердження форми заявки для отримання побічної продукції, що утворилася при здійсненні технологічного процесу переробки зерна пшениці на борошно, яка є непридатною для споживання людиною, та акта приймання-передачі побічної продукції; 5) ведення обліку отриманої та переданої продукції в порядку, встановленому законодавством України [142].

Вжиття додаткових заходів щодо посилення охорони державної таємниці [62]. Переважно реалізація цього закладу покладається на СБУ згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 № 181-р, а також до реалізації залучаються Міністерство оборони України, МВС України, Національна поліція України, інші центральні органи виконавчої влади та суб'єкти, які провадять діяльність, пов'язану з охороною державної таємниці.

Інтернування (примусове оселення) громадян іноземної держави, яка загрожує нападом чи здійснює агресію проти України [62]. Станом на 2025 р.

правове регулювання зазначеного заходу залишається недостатнім. Проектом Закону про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування питань, пов'язаних із військовополоненими та інтернованими особами в особливий період № 4327 від 05.11.2020 передбачено, що під інтернованими особами слід розуміти осіб, яких піддано інтернуванню (примусовому оселенню у визначених місцях громадян держави, яка загрожує нападом чи здійснює агресію проти України, що перебувають на території України, якщо це є абсолютно необхідним для забезпечення національної безпеки України) [143].

Роль військових адміністрацій тут може вбачатися надзвичайно важливою, адже розміщення інтернованих осіб може відбуватися на території їх функціонування. Опосередковано про це свідчить той факт, що до складу Координаційного штабу з проведення евакуаційних заходів та ефективного реагування на масове переміщення населення входять начальники ОВА (постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2022 № 854 «Про утворення Координаційного штабу з проведення евакуаційних заходів та ефективного реагування на масове переміщення населення») [144].

Здійснення у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, обов'язкової евакуації затриманих осіб, що перебувають в ізоляторах тимчасового тримання; підозрюваних, обвинувачених осіб, щодо яких застосовано запобіжний захід – тримання під вартою, що перебувають в слідчих ізоляторах; етапування засуджених осіб, які відбувають такі покарання, як арешт, обмеження волі, позбавлення волі на певний строк та довічне ув'язнення, з установ виконання покарань, розташованих у місцевостях, наближених до районів, де ведуться бойові дії, до відповідних установ, які розташовані в безпечній місцевості [62].

Зауважимо, що рішення про проведення евакуації засуджених та осіб, взятих під варту, з місцевостей, наближених до районів, де ведуться бойові дії, до відповідних установ для попереднього ув'язнення та виконання покарань, які розташовані в безпечній місцевості, приймається відповідним

військовим командуванням разом із військовими адміністраціями. Це закріплено Порядком проведення обов'язкової евакуації окремих категорій населення в разі введення правового режиму воєнного стану, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 07.11.2018 № 934 [145].

Запровадження інших заходів, передбачених нормами міжнародного гуманітарного права [62]. Розмаїтість завдань і викликів, покладених на військові адміністрації під час дії воєнного стану, обумовлює потребу законодавчого закріплення відкритого списку заходів, об'єднаних під умовною назвою «інші». Як приклад до заходів, що реалізуються військовими адміністраціями, можна віднести встановлення заборони торгівлі алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі, у визначений період доби. Відповідний порядок урегульований Постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2024 № 1528 «Про затвердження Порядку встановлення обласними державними адміністраціями (обласними військовими адміністраціями) під час воєнного стану заборони торгівлі алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі, у визначений період доби» [147].

Крім викладеного, О. Буханевич та О. Забожук відмічають, що у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» не визначено жодних повноважень військових адміністрацій щодо організації національного спротиву. Проте структури національного спротиву, зокрема добровольчі формування територіальних громад, довели свою дієвість у протидії збройній агресії, забезпеченні заходів з охорони громадського порядку та заходів мобілізації. Тому, зважаючи на роль структур національного спротиву у відсічі збройної агресії, фахівці пропонують додати до повноважень військових адміністрацій такі, як: 1) сприяння підготовці та виконанню завдань національного спротиву; 2) забезпечення у межах відповідних видатків місцевих бюджетів належного фінансування заходів територіальної оборони місцевого значення; 3) сприяння створенню добровольчих формувань територіальних громад [147, с. 114].

На підставі проаналізованої вище реалізації військовими адміністраціями заходів правового режиму воєнного стану доходимо таких висновків:

- по-перше, за характером дії заходи правового режиму воєнного стану істотно розрізняються між собою, що впливає на обрання інструментарію для їх реалізації військовими адміністраціями;

- по-друге, реалізація заходів правового режиму воєнного стану військовими адміністраціями найчастіше відбувається шляхом взаємодії з іншими суб'єктами владних повноважень як цивільного (Мін'юст, МОЗ України), так і військового (силового) блоку (Національна гвардія України, ЗСУ, СБУ) тощо;

- по-третє, за змістовним наповнення заходи правового режиму воєнного стану умовно поділені на безпекові, примусові, уповноважуючі, забороняючі та забезпечувальні;

- по-четверте, під заходами правового режиму воєнного стану запропоновано розуміти сукупність визначених Конституцією України та законами України правових інструментів, що мають різне спрямування, тривалість і характер дії, здійснюваних із метою захисту прав і свобод людини, забезпечення національної безпеки та оборони, захисту державного суверенітету і територіальної цілісності під час дії особливого правового режиму воєнного стану.

Насамкінець зазначимо, що реалізацію заходів правового режиму воєнного стану військовими адміністраціями можна уявити як тимчасово діючий, підзаконний та обумовлений об'єктивними потребами процес застосування військовими адміністраціями правових, організаційних та інших заходів у межах наданих їм повноважень, спрямованих на забезпечення національної безпеки та оборони, захист державного суверенітету і територіальної цілісності під час дії особливого правового режиму воєнного стану.

2.2. Гарантії дотримання прав людини і громадянина в Україні під час дії воєнного стану у діяльності військових адміністрацій

Відповідно до ст. 3 Конституції України утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. Водночас в умовах дії особливих правових режимів, зокрема воєнного стану, виникає необхідність тимчасового обмеження окремих прав і свобод з метою забезпечення публічного інтересу: захисту життя населення, територіальної цілісності та національної безпеки. Звичайно, застосовуючи такі обмеження, держава має дотримуватися правомірності, обґрунтованості та пропорційності для досягнення балансу між публічним та приватним інтересом.

У зв'язку із розв'язаною проти України повномасштабною збройною агресією РФ оголошення воєнного стану та реалізація заходів його забезпечення стало вимушеним кроком. Так само створення військових адміністрацій як тимчасових органів державної влади, що поєднують у собі повноваження військового командування та цивільного управління, обумовлене потребою стабілізації державного управління в надзвичайних умовах. Хоча повноваження військових адміністрацій в умовах воєнного стану є надзвичайно широкими, проте їхня діяльність не повинна суперечити фундаментальним принципам забезпечення прав людини.

Відповідно, після висвітлення у попередньому підрозділі дослідження заходів забезпечення особливого правового режиму воєнного стану, що їх реалізують військові адміністрації, доцільно перейти до розкриття гарантій дотримання прав людини в їхній діяльності.

Нагадаємо, що відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 в умовах воєнного стану забороняються: а) зміна Конституції України; б) зміна Конституції АР Крим; в) проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної

Ради України, Верховної Ради АР Крим і ОМС; г) проведення всеукраїнських та місцевих референдумів; г) проведення страйків, масових зібрань та акцій.

Крім того, у ст. 22 зазначеного закону закріплено неприпустимість використання правового режиму воєнного стану для порушення прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб, зокрема, введення воєнного стану не може бути підставою для застосування тортур, жорстокого чи принижуючого людську гідність поводження або покарання [62].

Однак положення цього акта не відображають специфіки дотримання прав людини у діяльності військових адміністрацій під час дії воєнного стану.

Як уже згадувалося вище, військові адміністрації, як тимчасові органи державної влади, створюються в умовах, коли існує загроза національній безпеці або відбуваються масштабні порушення громадського порядку. Основною метою їх функціонування є відновлення законності та забезпечення життєдіяльності населення. Водночас широкі повноваження військових адміністрацій можуть стати джерелом обмеження прав і свобод людини в особливий період, обумовленого не лише суспільною потребою, а й порушенням балансу між приватним і публічним інтересом.

У зазначеному аспекті слушною є теза В. Говорова, що разом із запровадженням воєнного стану ускладнилися процеси децентралізації, виникли додаткові навантаження на місцеву владу у зв'язку з потребою переходу від мирного місцевого самоврядування до дисципліни військових адміністрацій, що породило недоліки в інституційному забезпеченні діяльності останніх. У зв'язку з цим науковець пропонує: 1) внести зміни до чинного законодавства, яке регулює діяльність військових адміністрацій, врахувавши при цьому норми Конституції України відповідно до специфіки воєнного стану та потреб територіальних громад; 2) усунути інституційні дисфункції, змінивши розвиток адміністрування публічного сектору з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності як місцевого

самоврядування, так і військових адміністрацій [148, с. 92].

Дійсно, слід визнати факт того, що запровадження воєнного стану спричиняє суттєві зміни у механізмі забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Оскільки окремі механізми громадського контролю перестають діяти, виникають ризики для порушень прав і свобод людини самою публічною адміністрацією, а отже, виникає потреба у розробці гарантій недопущення таких порушень.

Так само О. Бандурка наголошує, що державна політика у сфері захисту прав і свобод людини в умовах воєнного стану забезпечується тим, що в таких умовах забороняється зміна Конституції України, проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, органів місцевого самоврядування, проведення всеукраїнських та місцевих референдумів, проведення страйків, масових зібрань та акцій. Державна політика із захисту прав і свобод людини полягає в тому, що, незважаючи на всі складнощі умов воєнного стану, права людини підлягають винятковій охороні. Це зумовлене тим, що положення Конституції України визнають найвищою соціальною цінністю людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку [149, с. 15].

Досліджуючи діяльність військових адміністрацій, важливо звернути увагу на дуальність їхніх повноважень як органів, що поєднують функції державної влади та місцевого самоврядування у сукупності з широкими повноваженнями щодо тимчасового обмеження прав і свобод людини, уособленими у заходах забезпечення правового режиму воєнного стану.

У системі органів державної влади України військові адміністрації мають особливий правовий статус, урегульований Законом України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 [62]. Те, що військові адміністрації не керуються окремим законом, можна вважати одночасно і недоліком – багато організаційних питань їхнього функціонування залишилося недостатньо врегульованим, і перевагою – це підкреслює їхній статус як тимчасових органів державної влади, утворених на особливий

період.

П. Воробей із групою дослідників вбачають місію військових адміністрацій у забезпеченні безпеки, підтримці громадського порядку, захисті конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також у реалізації заходів оборонного характеру під час введення воєнного стану. Військові адміністрації призначені для швидкої реакції на виклики війни і забезпечення безперебійного функціонування критичної інфраструктури в умовах надзвичайних обставин [134, с. 554].

Розглядаючи діяльність військових адміністрацій в аспекті гарантування дотримання прав людини, варто зауважити на тимчасовому характері їхніх повноважень. Із цього приводу С. Мельник зауважує, що правовий режим воєнного стану є тимчасовим і визначається тривалістю та характером збройної агресії чи загрози нападу, тривалістю небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності. Окрім, власне, військової небезпеки, тимчасовість обумовлена відчутними для суспільства обмеженнями прав і свобод людини і громадянина. Важливими тут є кілька обставин. По-перше, в умовах воєнного стану продовжує діяти конституційний принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність та пріоритету прав і свобод людини, передбачений ст. 3 Конституції України. По-друге, в умовах обмеження прав і свобод фактично відбувається тимчасовий відступ України від зобов'язань, узятих згідно з Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод та іншими міжнародними документами. Остання обставина може створювати передумови для оскарження дій держави до міжнародних судових і правозахисних організацій після відміни воєнного стану. Це є викликом для правової держави, відповідно, фахівець пропонує утворити на рівні обласних військових адміністрацій робочі групи з моніторингу порушення прав і свобод людини і громадянина. На його переконання, такі групи мають комплектуватися представниками самої військової адміністрації, а також інститутів громадянського суспільства. Відповідні робочі групи будуть

збирати й моніторити інформацію про резонансні випадки порушення прав і свобод та своєчасно передавати інформацію до правоохоронних органів [96, с. 102].

У цілому погоджуючись із викладеним, вважаємо за потрібне вказати на певну диспропорцію запропонованих новел. Вона полягає у тому, що недопущення порушення прав і свобод людини і громадянина буде здійснюватися суб'єктом, який наділений відповідними повноваженнями, тобто військовими адміністраціями.

Тут є слушною думка Л. Наливайко, що обмеження прав людини слід відрізняти від порушення прав людини, оскільки обмеження прав відбувається в тих випадках, коли держава чи інші суб'єкти обмежують використання окремих прав людини у конкретних ситуаціях із законними цілями (забезпечення безпеки, захист громадського порядку, охорона здоров'я), а також захист прав і свобод інших осіб чи інтересів суспільства загалом. У свою чергу, обмеження прав людини пов'язані з конкретними обставинами і повинні бути пропорційними до об'єктивних цілей, яких вони мають досягти [150, с. 630].

Отже, слід визнати факт того, що, маючи на меті гарантування дотримання прав і свобод людини під час дії воєнного стану, військові адміністрації застосовують передбачені законодавством обмеження, наприклад: запровадження трудової повинності для працездатних осіб, не залучених до роботи в оборонній сфері та сфері забезпечення життєдіяльності населення і не заброньованих на період дії воєнного стану з метою виконання робіт, що мають оборонний характер; використання потужностей та трудових ресурсів підприємств, установ і організацій усіх форм власності для потреб оборони; примусове відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності, для потреб держави; запровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму світломаскування; встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без

громадянства, а також руху транспортних засобів; перевірка документів у осіб та проведення огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян; вилучення у підприємств, установ і організацій усіх форм власності, окремих громадян електронного комунікаційного обладнання, телевізійної, відео- і аудіоапаратури, комп'ютерів, інших технічних засобів зв'язку у разі порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану; заборона торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі; встановлення для фізичних і юридичних осіб військово-квартирної повинності з розквартирування військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, особового складу служби цивільного захисту, евакуйованого населення та розміщення військових частин, підрозділів і установ тощо [151, с. 377].

Зі свого боку, С. Гайду доходить висновку про те, що заходи державного примусу надзвичайно сильно корелюють зі сферою прав людини та верховенства права. Для правового режиму воєнного стану характерними є значні зміни щодо правового статусу суб'єктів правовідносин, розширення компетенції органів державної влади і управління. На переконання фахівця, це переважно виявляється у різкому збільшенні обсягу державно-правового примусу, який не має характеру адміністративних стягнень. Підсумовуючи, він констатує, що правовий режим воєнного стану складається з системи правових норм, які здебільшого обмежують права і свободи громадян, а також права юридичних осіб. Ці заходи розширюють повноваження органів державної влади і вводяться на конкретній території в разі настання визначених надзвичайних обставин із метою якнайшвидшого відновлення та забезпечення правопорядку [152, с. 22].

У свою чергу, В. Богатир зазначає, що обмеження прав людини не може ґрунтуватися виключно на факті існування правового режиму воєнного стану та виправдовуватися ним. Відступлення від міжнародних зобов'язань

буде тягнути за собою порушення встановленого правопорядку. Причому з правового погляду цього не варто допускати на тривалий час, адже у поєднанні з порушеннями у роботі судової влади (недофінансування, відсутність марок, паперу, неповідомлення сторін про час розгляду справ, блокування системи відбору та дисциплінарних процедур) усе вказує на фактичну неможливість справляння правосуддя відповідно доєвропейських стандартів верховенства права [153].

Підкреслюючи пріоритет публічного інтересу над приватним в умовах дії особливого правового режиму воєнного стану, В. Ільчишин наголошує на тому, що правове регулювання діяльності військових адміністрацій в Україні є спеціальним правовим механізмом, спрямованим на забезпечення ефективного функціонування держави в умовах воєнного стану. Він охоплює визначення місії, компетенцій, прав і повноважень військових адміністрацій, необхідних для забезпечення національної безпеки, підтримання громадського порядку, захисту критичної інфраструктури та дотримання прав і свобод громадян. Цей правовий механізм базується на нормах Конституції України та Закону України «Про правовий режим воєнного стану», інших законів України, нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, а також військового командування і передбачає виконання ключових державних функцій в умовах воєнного стану [43]. Знову ж таки, автор зосереджує увагу на особливостях державного управління в такий період, залишаючи поза увагою фактичні кроки для захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб в діяльності військових адміністрацій.

Водночас П. Діхтієвський підкреслює, що правозахисна діяльність в особливий період базується на нормах Конституції України, спеціального законодавства України та прийнятті системних рішень Президентом України, Кабінетом Міністрів України, військовим командуванням, органами виконавчої влади, військовими адміністраціями, органами місцевого самоврядування, результатом яких є створення умов для належної реалізації

прав і свобод, захисту інтересів громадян шляхом позитивного впливу на формування загальносоціальних гарантій у період дії правового режиму воєнного стану, що мають назву – дотримання порядку [154, с. 98]. Як бачимо, фахівець так само розглядає правозахисну діяльність через відповідні обов'язки суб'єктів владних повноважень щодо створення умов для гарантування прав і свобод людини під час дії особливого правового режиму воєнного стану.

Наведене дозволяє діти висновку про пріоритет публічного інтересу над приватним під час дії особливого правового режиму воєнного стану, що, власне, і обумовлює можливість тимчасового обмеження прав і свобод людини, а також вимагає наявності відповідних гарантій для дотримання прав людини в такий період.

Звичайно, можна вести мову про гарантії для діючих військовослужбовців, ветеранів, внутрішньо переміщених осіб, засуджених, військовополонених, дітей та багатьох інших категорій осіб. Однак найголовнішим, на наше переконання, є вироблення дієвих інструментів для дотримання прав людини під час дії воєнного стану у цілому. Крім того, військові адміністрації, як суб'єкти, наділені широкими повноваженнями, мають забезпечити дотримання прав людини у своїй діяльності.

Слід погодитися з тим, що захист прав і свобод людини є важливою темою в сучасному суспільстві та означає забезпечення й гарантування рівних прав і свобод кожній людині без будь-якої дискримінації чи недоліку. Кожна особа має фундаментальні права, такі як право на життя, свободу, недоторканність, свободу слова, свободу думки, релігії, демократичні свободи, право на свободу вибору щодо свого життя, зараховуючи свободу виражати свою ідентичність, релігію, переконання, право на справедливий суд та інші права, визнані міжнародними конвенціями. Захист прав особи включає заборону будь-якої форми дискримінації, такої як расова, етнічна, статева, релігійна, соціальна або інша дискримінація, також включає принцип соціальної справедливості, що передбачає рівні можливості для всіх

людей, незалежно від їхнього соціального статусу, економічного положення чи походження [155, с. 611].

Аналізуючи гарантії дотримання прав людини в діяльності військових адміністрацій, потрібно вести мову не тільки про норми права, а й про реальні кроки, за допомогою яких втілюються такі гарантії. Вбачаємо це можливим насамперед за рахунок деталізації їхнього адміністративно-правового статусу. Це стосується як повноважень щодо тимчасового обмеження прав і свобод людини на території діяльності військових адміністрацій, так і повноважень, пов'язаних із забезпеченням правопорядку, утриманням військовополонених, розміщенням внутрішньо переміщених осіб, формуванням добровольчих підрозділів тощо.

Наша позиція знаходить підтримку в публікаціях інших вітчизняних науковців. Зокрема, О. Данильян та О. Дзьобань визнають, що механізм захисту прав людини під час військового конфлікту часто виявляється недостатньо ефективним через повсюдну нестабільність, спричинену агресією та територіальною окупацією. Отже, для держави стає необхідним створення нових, надійних механізмів захисту прав людини в умовах воєнного стану. Ці механізми повинні передбачати положення про компенсацію за майнову шкоду, завдану внаслідок обстрілів, пов'язаних із конфліктом, обов'язкове документування порушень прав людини та притягнення до відповідальності винних осіб, зокрема за такі злочини, як геноцид, воєнні злочини та злочини проти людяності. Такі заходи мають важливе значення для дотримання принципів прав людини, сприяння правосуддю та зміцнення стійкості суспільства під час кризи [156, с. 19].

Також, досліджуючи механізм організаційно-правового забезпечення Національною поліцією України прав і свобод людини, В. Коваленко розглядає його як єдине, цілісно та якісно самостійне явище правової системи, яке є комплексом взаємопов'язаних і взаємодіючих передумов, засобів та умов, що створюють належні юридичні та фактичні можливості для повноцінного здійснення кожним своїх прав і свобод [157, с. 85].

За аналогією з діяльністю поліції, наділеної повноваженнями застосовувати заходи адміністративного примусу, діяльність військових адміністрацій так само пов'язана з безпосереднім обмеженням окремих прав і свобод людини через тимчасове запровадження заходів правового режиму воєнного стану на території, де утворені відповідні військові адміністрації.

Як зазначалося нами на початку підрозділу, ст. 22 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» закріплено неприпустимість використання правового режиму воєнного стану для захоплення влади та порушення прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб [62]. Однак поточний стан нормативно-правового закріплення гарантій дотримання прав людини в діяльності військових адміністрацій слід визнати незадовільним. Це пов'язане не лише з тим, що Конституція України визначає непорушність прав, передбачених ч. 2 ст. 64 (зокрема, права на життя, свободу від катувань, свободу совісті тощо), а й тим, що вказаний вище закон не встановлює чіткі умови та допустимі межі обмеження інших прав та свобод людини і громадянина.

Військові адміністрації, як тимчасові органи державної влади, поєднують у собі широкі повноваження, виконуючи військові та цивільні функції, а отже, їхня діяльність потребує наявності достатніх правових інструментів як для здійснення захисту, так і для недопущення порушень прав людини.

У статті «Гарантії прав і свобод людини та громадянина» Енциклопедії Сучасної України наголошено, що станом на початок ХХІ ст. в Україні існує широке коло гарантій прав і свобод людини та громадянина, однак гарантованість практичної реалізації прав людини ще перебуває на досить низькому правовому рівні. Проте незадовільний стан справ із гарантованістю прав і свобод, який би він не був далекий від задекларованих в Основному законі, не може бути підставою для вилучення їх із Конституції України чи переформулювання. У правовій науці поки що не вироблено єдиної позиції стосовно шляхів поліпшення реального гарантування прав і свобод людини

та громадянина, тому перед Україною стоїть завдання вироблення національного шляху досягнення належного рівня гарантій прав і свобод людини та громадянина [158].

Отже, гарантії дотримання прав людини у діяльності військових адміністрацій під час дії воєнного стану вимагають такого:

- по-перше, нормативно-правової основи. Говорячи про закріплення норм про права людини у національному законодавстві, можна назвати досить багато загальних і спеціальних актів. Але не можна стверджувати про належне законодавче закріплення правового статусу військових адміністрацій, який є недостатньо деталізованим;

- по-друге, потрібно вести мову про ефективні правові інструменти для дотримання прав людини. Тут у діяльності військових адміністрацій має бути створена система стримувань і противаг, якою б визначалися форми і методи забезпечення прав людини, недопущення їх порушень, граничні межі допустимих обмежень тощо;

- по-третє, необхідно визначити і нормативно закріпити основні засади забезпечення прав людини у діяльності військових адміністрацій на всіх рівнях утворення (обласних, міських, районних), що дозволить сформувати єдиний підхід до гарантій.

Розглядаючи більш предметно засади забезпечення прав людини у діяльності військових адміністрацій, що мають бути покладені в основу гарантій, на наше переконання, найбільш вагомими з-поміж них слід назвати такі:

1. Верховенство права. Як фундаментальний правовий принцип, верховенство права має передбачати, що діяльність військових адміністрацій має здійснюватися виключно та у суворій відповідності до закону.

2. Пропорційність. Ця засада стосується відповідності будь-якого обмеження прав і свобод людини загрозам, які стосуються безпеки і оборони держави та усунення яких покладається на військові адміністрації, військове командування та інші складові сектору безпеки і оборони.

3. Визнання і дотримання міжнародних стандартів прав людини. Як асоційована держава-учасниця ЄС, Україна визнає та ратифікує міжнародні акти, що є частиною національного законодавства. Відповідно, Женевські конвенції, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Європейська соціальна хартія, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та інші акти мають виступати основою для формування стандартів дотримання прав людини в особливих умовах.

4. Підконтрольність. Багато в чому діяльність військових адміністрацій може залишатися неpubлічною через загрози для державної безпеки і оборони. Але за таких обставин важливо не допустити перевищення повноважень військовими адміністраціями, що досягається за допомогою контролю з боку уповноважених суб'єктів. Відповідно, діяльність військових адміністрацій може і має бути відкритою для перевірок із боку Верховної Ради України, Уповноваженого з прав людини, ДБР, БЕБ України та НАБУ.

5. Участь громадськості. Громадські ініціативи є надзвичайно важливими для забезпечення зворотного зв'язку в діяльності військових адміністрацій. Така засада може мати прояв у створенні платформ (гарячі лінії, електронні форми, чат-боти, електронні скриньки тощо) для інформування про порушення з боку посадовців військових адміністрацій та внесення пропозицій, інформування населення, висвітлення діючих напрямів взаємодії з громадськістю. Це також сприятиме підвищенню рівня довіри населення до державної влади під час дії воєнного стану.

А. Місяць відмічає збільшення значення організаційних гарантій у реалізації прав і свобод громадянина у демократичному суспільстві. Нині відповідно до Конституції України широке коло державних органів, посадових осіб та громадських організацій зобов'язані забезпечувати реалізацію прав людини і громадянина. Крім цього, значно сприяють дотриманню державою прав і свобод людини та громадянина майже 20 правозахисних громадських організацій, які діють в Україні. Діяльність цих

організацій надзвичайно важлива для гарантування прав людини: вони здійснюють юридичну освіту, вивчають вітчизняне законодавство на предмет відповідності міжнародним стандартам прав людини, готують освітні програми з прав людини для різних спеціальних та професійних груп. Їхня мета полягає у сприянні державним органам, а не декларуванні прав людини. Результатом діяльності таких організацій є гармонізація національного законодавства з міжнародними нормативними документами щодо прав людини [159, с. 214].

У цілому ж реалії збройного конфлікту, розпочатого у 2014 році і такого, що досягнув масштабів повномасштабної збройної агресії проти України у 2022 р., виявили потребу в оптимізації державного регулювання, усуненні недоліків нормативного регулювання, а також у додаткових інституційних механізмах для забезпечення прав людини. Зокрема, це стосується застосування заходів забезпечення воєнного стану військовими адміністраціями, оскарження рішень військових адміністрацій, дотримання прав внутрішньо переміщених осіб, а також осіб, які підлягають мобілізації.

Відповідно, проблема належного гарантування дотримання прав людини у діяльності військових адміністрацій не перестає бути актуальною. Механізми забезпечення прав і свобод людини та громадянина мають бути дієвими за будь-яких умов. Тобто про рівень демократичності держави потрібно говорити не лише у звичайний період, а й під час дії особливих правових режимів, зокрема під час воєнного стану.

Переходячи до проблемних аспектів реалізації прав людини, слід акцентувати не лише на вадах законодавства у частині деталізації правового регулювання. Причинами недоліків і прогалин у дотриманні прав людини військовими адміністраціями слід вважати: обмеженість інформації про діяльність військових адміністрацій через особливий правовий режим; наявність випадків зловживання та перевищення повноважень окремими посадовими особами таких органів; недостатню прозорість і

підконтрольність прийняття рішень військовими адміністраціями; порушення прав внутрішньо переміщених осіб у частині евакуаційних заходів; порушення прав людини при застосуванні заходів забезпечення воєнного стану; недостатню взаємодію з інституціями громадськості.

Отже, під час дії воєнного стану права людини зазнають додаткових обмежень. У свою чергу, запобігти й мінімізувати порушення прав людини в діяльності військових адміністрацій можуть відповідні гарантії, завдяки яким будуть поєднані засади діяльності військових адміністрацій, ефективне правове регулювання і дієві інструменти запобігання можливим порушенням.

Підсумовуючи, необхідно ще раз наголосити на тому, що функціонування військових адміністрацій в Україні потребує належного нормативно-правового врегулювання. Особливого значення дотримання такого балансу набуває на деокупованій/реінтегрованій території України. У зазначеному аспекті варто підтримати позицію Б. Логвиненка в тому, що головним спрямуванням адміністративно-правового забезпечення державної політики щодо деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території слід вважати пріоритет прав, свобод та законних інтересів людини [27, с. 129].

Викладене пов'язане не лише з необхідністю підвищення ефективності цього тимчасово утворюваного інституту, а й із потребою належного гарантування прав людини в особливих умовах. Глибоко переконані у тому, що збільшення повноважень держави щодо обмеження прав і свобод людини має поєднуватись із поліпшенням механізмів гарантування прав людини з боку державних органів, а отже, відповідні новели мають знайти відображення у законодавстві.

2.3. Взаємодія військових адміністрацій з іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану

В умовах воєнного стану забезпечення прав людини є пріоритетним завданням для органів публічної влади. Незважаючи на те, що військове керівництво може приймати ключові рішення та брати на себе керівну роль у таких умовах, це не означає, що механізм захисту та забезпечення прав людини обмежується. Навпаки, він залишається недоторканим і важливим аспектом суспільного устрою, що має на меті гарантувати права та свободи кожній особі, незалежно від ситуації чи контексту.

Під час дії воєнного стану органи публічної адміністрації (публічної влади) можуть бути класифіковані за різними критеріями, зважаючи на їхні завдання, функції та повноваження.

У науці адміністративного права під публічною адміністрацією прийнято розуміти сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, наділених адміністративно-управлінськими функціями та функціонуючих із метою задоволення публічного інтересу. В особливий період до публічної адміністрації входять також тимчасово утворені органи державної влади – військові адміністрації, військово-цивільні адміністрації, а також наділені публічними повноваженнями недержавні суб'єкти (волонтерські організації, добровольчі підрозділи тощо) [42, с. 51–52].

Також одним із видів публічної влади є військова влада, яка відповідає за контроль над збройними силами та забезпечення безпеки держави. Інший вид публічної влади охоплює органи, що забезпечують функціонування та захист прав людини в умовах воєнного стану. Це можуть бути органи державного управління, які відповідають за гарантування прав людини, зокрема органи юстиції та органи, що контролюють діяльність влади. Значну роль також відіграють органи громадського самоврядування, які активно виступають за захист прав та інтересів громадян у період воєнного

конфлікту [160, с. 128].

З цього приводу І. Павчук зауважує, що адміністративно-правова наука розробила концепцію публічного адміністрування в умовах воєнного стану, згідно з якою в умовах воєнного стану публічне адміністрування здійснюється у формі військового співробітництва, яке є взаємодією, спрямованою на забезпечення національної безпеки та оборони, а також суспільно-політичних та соціально-економічних процесів розвитку територій з урахуванням особливостей воєнного стану [161, с. 163]. Отже, спрямуванням такої взаємодії фахівець називає «забезпечення національної безпеки та оборони», що відображає пріоритет публічного інтересу над приватним, а також державоцентристський підхід.

Якщо розглядати взаємодію військових адміністрацій із іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану у призмі Закону України «Про правовий режим воєнного стану», то відповідний напрям знайшов закріплення у ст. 18, згідно з якою порядок взаємодії військового командування та військових адміністрацій з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади щодо забезпечення додержання правового режиму воєнного стану, захисту безпеки громадян та інтересів держави, а також підпорядкування чи оперативного підпорядкування їм інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів або їх з'єднань, військових частин, установ та організацій визначається Верховним Головнокомандувачем ЗСУ [62].

Із законодавчих положень випливає, що питанню взаємодії військових адміністрацій із іншими суб'єктами владних повноважень у особливий період приділено недостатньо уваги. Наша думка підкріплюється таким: по-перше, у статті не згадуються ОМС та недержавні суб'єкти; по-друге, характер такої взаємодії не розкритий; по-третє, норма статті відсилає до порядку, визначеному Верховним Головнокомандувачем ЗСУ.

Водночас, згідно з п. 22-1 ч. 2 ст. 15 вищезгаданого закону, військові

адміністрації здійснюють повноваження щодо взаємодії з органами державної влади, іншими державними органами, силами оборони і силами безпеки, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, надання їм і одержання від них в установленому законодавством порядку інформації, документів і матеріалів, необхідних для виконання повноважень з питань мобілізації та демобілізації. Також, п. 25 закріплено встановлення посиленої охорони та забезпечення у взаємодії з відповідними суб'єктами господарювання сталого функціонування важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення [62]. Така нормативна неузгодженість зумовлює обґрунтовану потребу в науковому осмисленні цієї проблеми з метою висвітлення особливостей такої взаємодії та подальшого внесення пропозицій для удосконалення чинного законодавства.

Ще у 2020 р. В. Пашинський зазначав, що у сфері національної безпеки та оборони також залишається проблемним питання координації та взаємодії, яке має вирішувати РНБО України. Як підкреслюється в Аналітичній доповіді до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році», існує «брак належної міжвідомчої координації між органами виконавчої влади», про що свідчать «результати оцінки несвоєчасного виконання/досягнення значної кількості завдань і показників оборонної реформи». Унаслідок цього не було виконано три з п'яти запланованих заходів та 19 із 22 передбачених показників оборонної реформи [32, с. 303].

У наведеному аспекті цікаво зауважити, що згідно з Комплексним стратегічним планом реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки, схваленим Указом Президента України від 11 травня 2023 р. № 273/2023, основними пріоритетами визначені такі: забезпечення верховенства права, запобігання та протидія злочинності з неухильним дотриманням прав людини, у тому числі гендерної рівності; посилення гарантій незалежності, розвиток

міжнародного співробітництва, зокрема через розширення міжвідомчої взаємодії, а також підвищення ефективності виконання органами правопорядку та прокуратури покладених на них функцій, покращення взаємодії між собою та зі складовими сектору безпеки і оборони [162]. Це свідчить про те, що проблема взаємодії належить до однієї з найбільш актуальних у сучасних умовах та стосується як державних, так і недержавних суб'єктів.

Так само В. Дулгер слушно зазначає, що питанню взаємодії цивільних і військових людей приділено багато уваги. Цивільно-військові відносини є складною системою взаємозв'язків і взаємовпливів громадянського суспільства та військової організації держави, виступають у формі соціального феномена, маючи характер цілісного явища і свою специфіку. Таким є підхід до розуміння цього феномена в широкому розумінні. У вузькому розумінні їхніми сторонами прийнято називати цивільних і військових як носіїв певного соціального представництва. Відповідне розуміння демонструють зарубіжні дослідники проблеми. Категорії «цивільні» і «військові» вони доводять до абсолютного протиставлення, вважаючи, що вони відображають різні світи – світ цивільних і світ військових, сфери цивільного і військового життя. Причому потрібно враховувати цікаву історичну тенденцію: військові виникають із цивільних і потім повертаються в їхню структуру. Взаємодія цивільних і військових засад суспільного життя має бути підпорядкована інтересам розвитку суспільства, держави та особистості, а також забезпеченню безпеки. Застосовуючи принцип системності до аналізу військової сфери, можна дійти висновку про те, що вона органічно вплетена в усі сфери суспільного життя [163, с. 106].

Розглянувши актуальність проблеми взаємодії військових адміністрацій із іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану, слід зупинитися на принципах її здійснення. Останні визначає у своєму дисертаційному дослідженні С. Мельник. В управлінській

взаємодії суб'єктів забезпечення національної безпеки й обороноздатності фахівець виокремлює такі принципи: 1) об'єднаного керівництва силами забезпечення національної безпеки й обороноздатності; 2) оперативності управлінської взаємодії суб'єктів військового управління; 3) політичної відповідальності зазначених суб'єктів перед суспільством за результати діяльності із забезпечення національної безпеки й обороноздатності; 4) планування забезпечення обороноздатності й національної безпеки держави; 5) обов'язкового оцінювання зазначеними суб'єктами безпекового середовища; 6) військово-технічного й фінансового забезпечення управлінської взаємодії суб'єктів; 7) урахування стандартів НАТО із забезпечення обороноздатності держави; 8) прогнозування ймовірних негативних наслідків управлінської взаємодії суб'єктів; 9) розподілу відповідальності за організацію планування взаємодії суб'єктів управління щодо забезпечення безпеки й обороноздатності; 10) використання допомоги суб'єктами управління іноземних партнерів і врахування зарубіжного досвіду; 11) належного юридичного забезпечення взаємодії суб'єктів військового управління; 12) недопущення в середовищі суб'єктів забезпечення національної безпеки й обороноздатності корупційних ризиків [33, с. 303-304].

Варто визнати, що наведені принципи відрізняються певною декларативністю, але водночас можуть виступати дороговказом для основних напрямів досліджуваної нами взаємодії.

Цікаве трактування взаємодії через принцип дуалізму наводить В. Ільчишин, стверджуючи, що військові адміністрації поєднують у своїй діяльності завдання та функції як військових органів управління, так і місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Важливим також є принцип взаємодії з органами державної влади, згідно з яким військові адміністрації зобов'язані співпрацювати з іншими органами державної влади, військовим командуванням, ОМС для забезпечення заходів правового режиму воєнного стану [100, с. 377].

Переходячи до більш детального розгляду взаємодії, слід розпочати з її дефініції. Так, на платформі «Український психологічний ХАБ» під взаємодією розуміється процес обміну інформацією, впливу та спільної комунікації між двома або більше особами чи об'єктами. В контексті людей це означає спілкування, обмін ідеями, емоціями та думками. Взаємодія може мати місце у різних сферах життя, включно зі соціальними, міжособистісними, професійними та культурними ситуаціями. Цей процес важливий для побудови відносин, розвитку навичок спілкування та вирішення проблем [164].

І. Козубовська, Г. Розлуцька та О. Савко визначають взаємодію як одну з філософських категорій, що відображає процеси впливу різних об'єктів одне на одного, їхню взаємну обумовленість і зміну стану або взаємний перехід, а також породження одним об'єктом іншого; взаємодія являє собою вид безпосереднього або опосередкованого, зовнішнього або внутрішнього відношення, зв'язків [165, с. 6].

Зі свого боку, С. Ситнік зазначає, що управлінська взаємодія являє собою процес, який містить у собі вибір сумісних дій, організацію учасників взаємодії та досягнення цілей діяльності, що здійснюється завдяки психологічним механізмам, які складаються з мотиваційного, когнітивно-регулятивного компонентів [166, с. 128].

На підставі аналізу різновидів та сутності форм публічного управління Б. Логвиненко слушно вказує на їхній різноманітний характер. Так, розкриваючи державну політику у сфері охорони здоров'я, науковець підкреслює, що реформування вітчизняної системи охорони здоров'я позначається на формах, змінює їх. Таким чином, процеси реформування та оптимізації державної політики у певній сфері мають передбачати ключові напрями, що утворюють собою основу таких змін [167, с. 152]. Зважаючи на запропонований автором підхід, виокремлення форм взаємодії військових адміністрацій з іншими органами публічної адміністрації має врахувати законодавчі новели, пов'язані з дією воєнного стану в Україні.

Цікавою вбачається також позиція І. Озерського, який під формою взаємодії розуміє структуру заходів, час і тривалість їх проведення, методи і специфіку взаємодії суб'єкта та об'єкта діяльності. Форма взаємодії виражає конкретні одноразові дії суб'єктів взаємодії організаційно-правового порядку [168, с. 542].

Таким чином, взаємодія видається важливою запорукою узгоджених дій військових адміністрацій із іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану. Взаємодія може розглядатися як певний процес або як форма (зовнішній вияв) діяльності військових адміністрацій, що у контексті представленого дослідження видається більш прийнятним підходом.

Наша думка підкріплюється тим, що форми діяльності мають закріплення переважно в законодавстві, яким визначена компетенція певного суб'єкта владних повноважень (у нашому випадку – військових адміністрацій). Ступінь регламентації використання форм діяльності суб'єкта владних повноважень не перешкоджає вільному вибору тієї з них, яка в цій ситуації є доцільною, ефективною, найбільшою мірою відповідає поставленим завданням та меті [169, с. 192].

У науці адміністративного права під поняттям «форми» прийнято розуміти зовнішній вияв певного змісту. На переконання Ю. Битяка, форми управлінської діяльності визначаються характером відносин у сфері управління. Вони складаються в процесі здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності. Натомість сама управлінська діяльність викликає різні наслідки, адже одні дії зумовлюють виникнення юридичних наслідків (правові форми), а інші до таких не призводять (неправові форми) [170, с. 134].

У свою чергу, торкаючись мети взаємодії військових адміністрацій з іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану, варто виходити з того, що вона не має сталого змісту. В одних випадках мета взаємодії полягає у збереженні життя та здоров'я людей, в інших – у економічній спроможності громади, у третіх – у безпеці та обороні

держави.

Принагідно зазначимо, що у підготовленому в рамках Програми Ради Європи «Посилення доброго демократичного врядування і стійкості в Україні» матеріалі на тему «Особливості організації діловодства у військових адміністраціях населених пунктів, які здійснюють повноваження місцевого самоврядування на підставі рішення Верховної Ради України» зазначається, що основною метою створення військових адміністрацій населених пунктів є необхідність їх взаємодії з військовим командуванням щодо охорони прав і інтересів громадян на тих територіях, які зазнали та зазнають найбільшого впливу від збройної агресії РФ. Поміж іншого це передбачає тимчасове забезпечення населення відповідної територіальної громади тими послугами, якими його мали б забезпечити відповідні ОМС за звичайних умов [171].

Повертаючись до розгляду форм взаємодії, доцільно навести думку Я. Маслової. Спираючись на дослідження В. Шевченко стосовно розподілу повноважень військово-цивільних адміністрацій залежно від сфери державно-управлінського впливу, вона пропонує розрізняти: 1) економічні процеси; 2) соціальне забезпечення; 3) комунальне господарство; 4) публічно-політичні процеси; 5) адміністративно-військову взаємодію в межах проведення АТО [172, с. 215]. Вищевикладене є цілком справедливим щодо діяльності військових адміністрацій, повноваження яких є вельми подібними, а отже, і форми їхньої взаємодії з іншими органами публічної адміністрації так само можуть бути розкриті через спрямування такого управлінського впливу.

Організацію взаємодії можна подати не лише через органи публічної адміністрації (Кабінет Міністрів України, міністерства, служби, бюро, агентства, ОМС тощо), а й безпосередньо через рівень такої взаємодії. О. Проневич наголошує, що в умовах введення правового режиму воєнного стану військові адміністрації фактично є стрижневим елементом національної системи кризового публічного адміністрування на регіональному та локальному рівнях. Їхня інституційно-функціональна

спроможність залежить від повноти законодавчого визначення адміністративної правосуб'єктності, рівня координації і взаємодії з іншими уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації, налагодження ефективної комунікації з громадськістю й масмедіа, компетентнісної готовності публічних службовців приймати правомірні управлінські рішення в «умовах невизначеності, ризику або загрози» та ефективно використовувати правові інструменти кризового менеджменту задля забезпечення реалізації легального публічного інтересу, захисту населення і нормалізації життєдіяльності територіальних громад [173, с. 486]. Погоджуємось із наведеним підходом не повною мірою, адже автор забуває вказати про центральний рівень взаємодії, що має місце між центральними органами державної влади та відповідними військовими адміністраціями. Прикладом такої взаємодії можна вважати затверджений наказом Міністерства у справах ветеранів України від 19.11.2024 № 375 Порядок взаємодії між структурними підрозділами, на які покладено функції з питань ветеранської політики, та структурними підрозділами з питань охорони здоров'я щодо організації роботи спрямованої на підтримку ветеранів війни та військовослужбовців під час лікування в закладах охорони здоров'я. Згідно з п. 4 цього порядку взаємодія структурних підрозділів з питань ветеранської політики та структурних підрозділів з питань охорони здоров'я визначена як узгоджені та взаємопов'язані відповідно до мети, місця, часу, обсягів і способів виконання спільні заходи з підтримки ветеранів війни та військовослужбовців, які проходять лікування у закладах охорони здоров'я [174]. Примітно, що вищезгаданий наказ був погоджений міністрами охорони здоров'я, оборони, внутрішніх справ України, а також головами (заступниками) обласних (міських) військових адміністрацій.

З наведеним вище кореспондує висновок С. Мельника, що юридичне положення військових адміністрацій дозволяє виокремити також і особливий порядок взаємовідносин із органами державної влади та військового командування, і роль представників системи ЗСУ та вищих органів

керівництва ЗСУ у процесі функціонування та формування військових адміністрацій, і особливості фінансового забезпечення, кадрового комплектування тощо [45, с. 104].

Найголовніша складність при розкритті форм взаємодії військових адміністрацій із іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану полягає у тому, що законодавство не містить чіткого переліку таких форм. Зі свого боку, науковці так само частіше зупиняються на особливостях правового статусу публічних адміністрацій або на напрямках їхнього функціонування, залишаючи форми взаємодії без належної уваги.

Тут можна навести вдалий підхід К. Ярового, який досліджував форми взаємодії Національної поліції України з суб'єктами публічної адміністрації, спрямованої на досягнення мети проведення АТО на територіях із підвищеною небезпекою терористичної загрози. Фахівець доводить, що ефективна взаємодія можлива за умови реалізації таких її форм: а) інституційної (створення структурних підрозділів взаємодії з суб'єктами публічної адміністрації у державних органах для підтримання ефективного постійного зв'язку між ними); б) правової (прийняття спільних нормативних актів із питань взаємодії); в) організаційної (проведення спільних нарад, семінарів, засідань щодо налагодження конструктивної взаємодії та побудови тісної співпраці); г) інформаційної (інформування про соціально-економічну, військово-політичну, стратегічну й оперативну обстановку, обмін інформацією про оперативну обстановку щодо вчинення правопорушень і злочинів, масових заворушень тощо); г) матеріально-фінансової (забезпечення спільного фінансування проєктів) [175, с. 13].

Перераховані форми мають універсальний характер і можуть бути запозичені при розкритті взаємодії військових адміністрацій з іншими органами публічної адміністрації під час дії воєнного стану.

Отже, під формами взаємодії військових адміністрацій із іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану пропонуємо розуміти врегульовані нормативно-правовими актами різної

юридичної сили зовнішні прояви виконавчо-розпорядчих дій учасників такої взаємодії, що характеризуються спільною метою, досягненням узгоджених результатів та розподілом взаємних прав та обов'язків.

Далі перейдемо до розкриття форм взаємодії, спираючись на дослідження К. Ярового, а також зважаючи на поширений у науці вітчизняного адміністративного права підхід щодо поділу таких форм за настанням юридичних наслідків на правові та неправові.

Відповідно, до правових форм взаємодії віднесено: нормативну, безпекову, соціальну та інституційну.

Нормативна. Ця форма полягає у прийнятті, затвердженні або погодженні нормативних актів управління. Наприклад, розпорядження начальника Дніпропетровської обласної військової адміністрації від 03.01.2025 № 3/0/527-25 «Про затвердження Критеріїв, за якими здійснюється визначення підприємств, установ, організацій, які мають важливе значення для забезпечення потреб територіальної громади Дніпропетровської області в особливий період» [176]. У внутрішньому організаційному аспекті ця форма взаємодії може полягати у затвердженні положень про підрозділи військових адміністрацій, на які покладаються зовнішні функції, наприклад щодо організації реабілітації ветеранів, допомоги внутрішньо переміщеним особам, підрозділів комунікації тощо.

Крім того, до цієї форми можна віднести видання індивідуальних актів управління, що стосуються призначення на посади, переміщення та звільнення з посад у військовій адміністрації (видання наказів, дозволів, погоджень, скасування раніше наданих дозволів тощо). Так, згідно з п. 3) ч. 7 ст. 15 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 начальник військової адміністрації призначає на посади та звільняє з посад посадових і службових осіб, інших працівників відповідної військової адміністрації [62].

Безпекова. Зазначена форма полягає у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану на відповідній території.

Головними тут виступають два аспекти – настання юридичних наслідків та безпекове спрямування. Наприклад, взаємодія військового командування та військових адміністрацій може передбачати запровадження трудової повинності у вигляді суспільно корисних робіт. Це визначено Порядком залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.07.2011 № 753 [70]. Зокрема, у п. 4 цього порядку зазначено, що військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням місцевих держадміністрацій, Ради міністрів АР Крим, ОМС приймати рішення про запровадження трудової повинності та залучення працездатних осіб до виконання суспільно корисних робіт, яке доводиться до відома населення через засоби масової інформації. Також у п. 8 вказано, що види (перелік) суспільно корисних робіт визначаються військовим командуванням або військовими адміністраціями (у разі їх утворення) разом із Радою міністрів АР Крим, місцевими держадміністраціями та ОМС із урахуванням орієнтовного переліку згідно з додатком. У разі потреби можуть бути запроваджені види суспільно корисних робіт, не передбачені зазначеним орієнтовним переліком, з урахуванням обставин, що склалися в регіоні (місцевості, населеному пункті), і несприятливих факторів техногенного, природного та воєнного характеру, що створюють загрозу для населення та істотно знижують рівень забезпечення його життєдіяльності [70].

Так само Порядком здійснення заходів під час запровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму світломаскування в окремих місцевостях, де введено воєнний стан, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 08.07.2020 № 573, визначено механізм здійснення заходів під час запровадження військовим командуванням разом із військовими адміністраціями (в разі їх утворення) або радами оборони АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя, органами виконавчої влади, Радою міністрів АР Крим та ОМС

комендантської години та встановлення спеціального режиму світломаскування в окремих місцевостях, де введено воєнний стан [72]. Цілком очевидно, що спільна діяльність військового командування та військових адміністрацій із іншими органами державної влади та ОМС може бути визначена як взаємодія.

Соціальна. Щодо соціальної форми взаємодії, під такою правовою формою розуміють узгоджену з громадськістю діяльність військових адміністрацій, спрямовану на потреби громадян. Так, П. Воробей із співавторами справедливо зауважує, що дослідження ролі військових адміністрацій як адміністративних органів дозволяє глибше зрозуміти особливості взаємодії між владою та громадянами в умовах кризових ситуацій, котра забезпечує належний правовий механізм захисту прав і свобод людини і громадянина. Це також створює нові можливості для вдосконалення правового регулювання та розвитку публічного адміністрування в Україні, зважаючи на сучасні виклики безпеці [134, с. 553].

У кваліфікаційні роботі «Військово-цивільна адміністрація, як суб'єкт публічного управління» В. Марченко зазначає, що в період воєнного стану в Україні функціонування військових адміністрацій здійснюється з огляду на досвід діяльності військово-цивільних адміністрацій з 2014 р. Управління територіями, на яких чи поблизу яких ведуться бойові дії, здійснюється у формі цивільно-військового співробітництва, що є унікальною формою взаємодії цивільної та військової адміністрацій, спрямованої на забезпечення першочергового виконання завдань ЗСУ, Національної гвардії України та інших військових формувань щодо захисту державної території та суверенітету України, а також суспільно-політичних, соціальних, економічних процесів територіального розвитку, зважаючи на особливості проведення АТО, ООС, воєнного стану. На іншій сторінці роботи автор зауважує, що одним із головних завдань військово-цивільних адміністрацій є організація сфери взаємодії з цивільним населенням, місцевою владою, іншими військовими організаціями та формуваннями, постійними чи

тимчасовими, розташованими на території АТО, державними та неурядовими організаціями, релігійними групами, які перебувають у зоні ведення антитерористичної операції [177, с. 19, 32]. Зазначене вище є цілком актуальним для взаємодії військових адміністрацій з населенням під час дії воєнного стану.

Примітно, що Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 допускає встановлення зв'язків та взаємодію органів державної влади України, їх посадових осіб, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб із незаконними органами (посадовими особами), створеними на тимчасово окупованій території, виключно з метою забезпечення національних інтересів України, захисту прав і свобод громадян України, виконання міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, сприяння відновленню в межах тимчасово окупованої території конституційного ладу України (ч. 4 ст. 9) [63]. Незважаючи на певну дискусійність, зазначений напрям також слід віднести до цієї форми, адже визначальними тут є забезпечення національних інтересів України та захист прав і свобод громадян України.

Інституційна. Остання з виокремлених нами правових форм стосується аспектів взаємодії, що передбачають створення, зміну і припинення владноуправлінських інституцій. Найголовнішим тут вважаємо перейняття на себе військовими адміністраціями функцій ОМС. Із цього приводу Т. Журавель наводить низку проблем у сфері взаємовідносин між місцевими органами публічної влади – місцевими органами виконавчої влади та ОМС. До таких він відносить: 1) концептуальні проблеми розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування; 2) адміністративно-правові проблеми розмежування повноважень між окремими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування; 3) проблеми інституціонального характеру [178, с. 145].

З-поміж неправових форм взаємодії військових адміністрацій з іншими

органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану нами були виокремлені: організаційна, інформаційна, сервісна, координаційна, аналітична та законотворча форми.

Організаційна форма має прояв під час організації, проведення та планування заходів, спрямованих на забезпечення функціонування військової адміністрації та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в цілому. Наприклад, у жовтні 2024 р. в м. Одеса було проведено зустріч родин зниклих безвісти військовослужбовців 57-ї окремої мотопіхотної бригади імені кошового отамана Костя Гордієнка з представниками Координаційного штабу з питань поводження з військовополоненими, представником Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини в Одеській області, офіцерами цивільно-військового співробітництва ОК «Південь», Одеського та Херсонського обласних територіальних центрів комплектування та соціальної підтримки, представниками департаменту соціального захисту Одеської обласної військової адміністрації, Пенсійного фонду України в Одеській області. Зустріч була організована для належної комунікації з рідними захисників та вироблення єдиного механізму співпраці та допомоги родинам зниклих безвісти військовослужбовців, військовополонених та тих, хто зараз захищає Україну на фронті [179].

Інформаційна. Полягає у взаємодії з медіа, незалежними інтернет-ресурсами, громадським активом щодо інформування населення про діяльність військових адміністрацій. Найголовнішою проблемою тут залишається відсутність єдиних критеріїв такої взаємодії. Зі свого боку, зазначена форма може мати прояв у використанні можливостей медіа для інформування населення про безпекові виклики та інші актуальні питання щодо території функціонування військової адміністрації. Наприклад, у лютому 2025 р. Дніпропетровською обласною військовою адміністрацією було організовано онлайн-зустріч учасників платформи «Діалог влади та бізнесу», на якій розглядали гарантії трудових прав працівників, призваних на військову службу, та до якої долучилося майже 200 підприємців [180].

Сервісна. Ця форма взаємодії полягає у наданні військовими адміністраціями послуг населенню, виготовленні й розповсюдженні роздаткових матеріалів, пам'яток (буклетів) з організації заходів, призначених для окремих категорій населення: осіб, що мешкають на території, наближеній до зони активних бойових дій, внутрішньо переміщених осіб, військових ветеранів, осіб з інвалідністю тощо. Наприклад, з метою організації надання соціальних послуг комунальними закладами територіальної громади начальник військової адміністрації населеного пункту наділений повноваженнями на період воєнного стану призначати керівників таких закладів без проведення конкурсу. У свою чергу, особливості надання соціальних послуг під час воєнного стану врегульовано постановою Кабінету Міністрів України від 07.05.2022 № 560 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях» [181]. Під час воєнного стану може забезпечуватися надання екстрено (кризово) таких соціальних послуг: представництво інтересів; підтримане проживання осіб похилого віку та осіб з інвалідністю, бездомних осіб; соціальний супровід сімей/осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах; догляд вдома; догляд стаціонарний; денний догляд, денний догляд дітей з інвалідністю; паліативний догляд; соціально-психологічна реабілітація; натуральна допомога; переклад жестовою мовою; транспортні послуги [182].

Координаційна. Має вияв у координаційних діях для ефективного реагування на події, що відбуваються в умовах воєнного стану в реальному часі. Так, аналіз положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» свідчить, що координація і керівництво військовими адміністраціями населених пунктів здійснюється військовими адміністраціями обласного і районного рівнів [62]. Відповідно до положень цього закону спрямування, координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту

критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб ЗСУ, а з інших питань – Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень. При цьому спрямування, координацію та контроль за діяльністю районних військових адміністрацій з питань забезпечення оборони, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснюють Генеральний штаб ЗСУ, обласні військові адміністрації (у разі їх утворення), а з інших питань – Кабінет Міністрів України, обласні державні адміністрації у межах своїх повноважень [182, с. 37].

Прикладом координаційної форми взаємодії може слугувати видання начальником Херсонської обласної військової адміністрації розпорядження від 31.05.2024 № 317 «Про утворення комісії з питань координації діяльності районних військових адміністрацій та військових адміністрацій населених пунктів Херсонської області» [183].

Аналітична. Ця форма взаємодії пов'язана з отриманням інформації про події, що мали місце у зв'язку з дією воєнного стану, а також аналізом і систематизацією відповідної інформації для своєчасного вжиття заходів та реагування на такі події.

Наприклад, у Київській міській військовій адміністрації підраховали, скільки ракет та дронів випустили збройні сили РФ по столиці за 1000 днів повномасштабної війни. За словами начальника Київської міської військової адміністрації С. Попко, з початку повномасштабного вторгнення і станом на 19 листопада 2024 р. російські окупаційні війська застосували понад 2500 засобів повітряного нападу. Зокрема, по м. Києву було випущено понад 1600 дронів різних модифікацій, 6 гіперзвукових ракет «Циркон», майже 40 аеробалістичних ракет «Кинджал», майже 90 балістичних ракет типу «Іскандер-М»/KN-23 та майже 800 крилатих ракет типу «Іскандер-К»/Х-69/Х-101 [184].

Аналітична форма взаємодії є важливою для подальшого планування узгоджених дій між військовими адміністраціями та, наприклад,

підрозділами Державної служби України з надзвичайних ситуацій, органами Національної поліції України, закладами охорони здоров'я тощо.

Законотворча. Остання з визначених нами організаційних форм взаємодії стосується безпосереднього розроблення або участі у законотворчій роботі щодо підготовки проєктів нормативно-правових актів із питань, що належать до повноважень військових адміністрацій.

Наприклад, у травні 2025 р. в м. Київ відбулася друга стратегічна сесія з розроблення рекомендацій для третього Національного плану дій на 2026–2030 роки щодо імплементації резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» за участю представників та представниць обласних військових адміністрацій та регіональних коаліцій 1325. Зауважимо, що «Коаліція 1325» є неформалізованим об'єднанням, до складу якого входять представники і представниці громадських організацій, влади, сектору безпеки та оборони, медіа, а також регіональних активістів, які займаються питанням упровадження у регіоні Резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» від 31.10.2000 [185].

На підставі викладеного доходимо висновку про те, що взаємодія військових адміністрацій з іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану має багато проявів. Тут можна і потрібно вести мову не лише про взаємодію з військовим командуванням, а й про заходи, спрямовані на співпрацю з громадськістю, міжнародними організаціями, ОМС, правоохоронними органами, медіа тощо.

До основних форм взаємодії військових адміністрацій із іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану нами віднесено: нормативну, безпекову, соціальну, інституційну, організаційну, інформаційну, сервісну, координаційну, аналітичну та законотворчу.

З огляду на розмаїтість повноважень, покладених на військові адміністрації, вбачається за доцільне нормативно закріпити форми взаємодії військових адміністрацій із іншими органами публічної адміністрації в Україні. Це має сприяти впорядкуванню діяльності військових адміністрацій,

покращенню правозастосовної практики на всіх рівнях функціонування таких адміністрацій (обласних, районних, міських, селищних, сільських).

Висновки до розділу 2

Встановлено, що у ході реалізації заходів воєнного стану військові адміністрації забезпечують оборону, мобілізаційну готовність, громадський порядок, захист населення і критичної інфраструктури. Їхня діяльність має кризовий, оперативний характер і спрямована на підтримання стабільності в зоні бойових дій. Водночас існує проблема надмірної концентрації владних повноважень, що потребує запровадження чітких адміністративних процедур контролю за їх використанням. Військові адміністрації виступають основним координатором дій між цивільною владою та ЗСУ. Їхня діяльність є важливим елементом забезпечення обороноздатності держави та функціонування публічної влади в особливий період.

Пріоритетним завданням військових адміністрацій в умовах воєнного стану є забезпечення прав і свобод людини. Хоча окремі права можуть бути обмежені відповідно до Конституції України та міжнародних зобов'язань, такі обмеження мають бути пропорційними та обґрунтованими. Військові адміністрації повинні дотримуватися принципів гуманності, законності й невідворотності відповідальності за порушення прав громадян. Практика їхньої діяльності демонструє, що основними викликами залишаються забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, гарантії безпеки та належний рівень соціального захисту. Отже, нормативне закріплення спеціальних адміністративних процедур захисту прав громадян під час воєнного стану видається нам необхідним та обґрунтованим.

Те, що військові адміністрації не керуються окремим законом, можна вважати одночасно і недоліком – багато організаційних питань їх функціонування залишилося недостатньо врегульованим, і перевагою – це

підкреслює їхній статус як тимчасових органів державної влади, що утворюються на особливий період. Крім цього, запровадження воєнного стану спричиняє суттєві зміни у механізмі забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Оскільки окремі механізми громадського контролю перестають діяти, виникають ризики порушень прав і свобод людини самою публічною адміністрацією, а отже, виникає потреба у розробці гарантій їх недопущення.

Важливо звернути увагу на дуальність повноважень військових адміністрацій як органів, що поєднують функції державної влади та місцевого самоврядування у сукупності з широкими повноваженнями щодо тимчасового обмеження прав і свобод людини, уособленими у заходах забезпечення правового режиму воєнного стану.

Загалом під час дії особливого правового режиму воєнного стану публічний інтерес має пріоритет над приватним, що, власне, і обумовлює можливість тимчасового обмеження прав і свобод людини, а також вимагає наявності відповідних гарантій для дотримання прав людини в такий період. За аналогією з діяльністю поліції, наділеної повноваженнями застосовувати заходи адміністративного примусу, діяльність військових адміністрацій так само пов'язана з безпосереднім обмеженням окремих прав і свобод людини через тимчасове запровадження заходів правового режиму воєнного стану на території, де утворені відповідні військові адміністрації.

З'ясовано, що гарантії дотримання прав людини у діяльності військових адміністрацій під час дії воєнного стану вимагають такого:

- по-перше, нормативно-правової основи. Говорячи про закріплення норм про права людини у національному законодавстві, можна назвати досить багато загальних і спеціальних актів. Але не можна стверджувати про належне законодавче закріплення правового статусу військових адміністрацій, який є недостатньо деталізованим;

- по-друге, потрібно вести мову про ефективні правові інструменти для дотримання прав людини. Тут у діяльності військових адміністрацій має бути

створена система стримувань і противаг, якою б визначалися форми і методи забезпечення прав людини, недопущення їх порушень, граничні межі допустимих обмежень тощо;

– по-третє, необхідно визначити і нормативно закріпити основні засади забезпечення прав людини у діяльності військових адміністрацій на всіх рівнях утворення (обласних, міських, районних), що дозволить сформувати єдиний підхід до гарантій.

Вищевикладене дозволяє дійти висновку про те, що взаємодія військових адміністрацій із іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану має багато проявів. Тут можна і потрібно вести мову не лише про взаємодію з військовим командуванням, а й про заходи, спрямовані на співпрацю з громадськістю, міжнародними організаціями, ОМС, правоохоронними органами, медіа тощо.

До основних форм взаємодії військових адміністрацій із іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану віднесено: нормативну, безпекову, соціальну, інституційну, організаційну, інформаційну, сервісну, координаційну, аналітичну та законотворчу.

З огляду на розмаїтість повноважень, покладених на військові адміністрації, вбачається за доцільне нормативно закріпити форми взаємодії військових адміністрацій із іншими органами публічної адміністрації в Україні.

Це сприятиме впорядкуванню діяльності військових адміністрацій, дозволить покращити правозастосовну практику на всіх рівнях функціонування таких адміністрацій (обласних, районних, міських, селищних, сільських).

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ

3.1. Зарубіжний досвід функціонування тимчасових державних органів в умовах дії особливих правових режимів

Протидія військовій агресії, що була розв'язана РФ проти України, вимагає від нашої держави консолідації зусиль, спрямованих на відновлення територіальної цілісності та режиму правопорядку. Невід'ємною запорукою ефективного функціонування держави в особливий період є створення тимчасових органів державної влади. При цьому головним критерієм ефективності їхньої діяльності має виступати ступінь захищеності прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб.

Слід розпочати з того, що відповідно до ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції України та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації [62].

Звичайно, практика функціонування таких органів в Україні має власну специфіку, правову основу та особливості, але нетривалий період діяльності військово-цивільних, а згодом військових адміністрацій вимагає не тільки вивчення вітчизняного досвіду, а й запозичення зарубіжних практик. Зі свого боку, потрібно наголосити на розмежуванні тимчасових органів державної влади, утворених в особливий період (воєнний стан, надзвичайний стан), та утворених окупаційною владою незаконних владних інституцій.

О. Баштанник справедливо веде мову про те, що в умовах воєнного стану в контексті ефективної реалізації державної влади виникає низка додаткових обмежень, цілком обґрунтованих із погляду необхідності швидкого вирішення першочергових завдань оборони країни і, певною мірою, переспрямування владних відносин у напрямі централізації їх безпосередньої реалізації. На переконання фахівця, для того щоб аргументовано називатися правовою державою, необхідно сприяти захисту прав і свобод людини та громадянина в аспекті подолання негативного радянського спадку в державному управлінні, підтримання в цілому взаємодії держави та громадянського суспільства навіть в умовах воєнного стану [186, с. 7–8].

Можна зважати на те, що тимчасові органи державної влади утворюються лише на період дії особливого правового режиму, але, з іншого боку, саме у цей період права і свободи людини і громадянина зазнають найбільших загроз та потребують додаткових інструментів гарантування. Зважаючи на те, що вітчизняний досвід публічного управління в особливий період не є виключним, а практика діяльності військових (тимчасових) органів влади має порівняно тривалу історію свого існування, вбачається за доцільне опрацювання зарубіжного досвіду функціонування тимчасових органів влади. Це може сприяти удосконаленню діяльності військових адміністрацій в Україні та виробленню єдиного підходу до припинення їх функціонування у повоєнний час.

Отже, звернемося до досвіду США. Досліджуючи військову владу, П. Стірк зазначав, що у 1866 р. члени Верховного суду США намагалися розмежувати різні форми влади, здійснюваної збройними силами, внаслідок чого було встановлено їхню потрібну особливість. Так, повноваження посадових осіб цих сил пояснювались дією «воєнного стану». Влада, яку здійснюють збройні сили над громадянами, описувалась, власне, як «воєнний стан», причому здійснення цієї влади мало місце виключно в умовах надзвичайного стану або умовах громадянської війни [187]. Наведене

підкреслює важливу особливість військового управління – його тимчасовий характер.

Значущим документом тут слід вважати так званий Закон Стаффорда від 23.11.1988 (Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act). Зазначений закон також називають Законом Роберта Т. Стаффорда про ліквідацію наслідків стихійних лих та надання екстреної допомоги [188].

Цей закон дозволяє президенту США ввести загальнонаціональний надзвичайний стан і виділити на ліквідацію його наслідків кошти з фонду Федерального агентства з надзвичайних ситуацій (Federal Emergency Management Agency, FEMA). Закон застосовувався вкрай рідко. У 2000 р. президент Б. Клінтон оголошував у країні надзвичайний стан через спалах лихоманки Західного Нілу, у 2020 р. президент Д. Трамп оголошував надзвичайний стан у зв'язку з пандемією COVID-19 [189].

Принагідно зазначимо, що метою Федерального агентства з надзвичайних ситуацій є зменшення втрат життя і власності, захист національної інфраструктури від усіх типів надзвичайних ситуацій через програму готовності до надзвичайних ситуацій, управління в надзвичайних ситуаціях, зменшення і ліквідація їх наслідків та відновлення після їх виникнення. Агентство функціонує у партнерстві з іншими організаціями, що складають частину національної системи управління в надзвичайних ситуаціях. Такими партнерами є відповідні агентства з управління в надзвичайних ситуаціях штатів і місцеві агентства, 27 федеральних агентств і Американський Червоний Хрест. У випадках надзвичайних ситуацій діють програми надання індивідуальної допомоги населенню і підприємствам. Такі програми передбачають надання додаткової федеральної підтримки властям штатів і місцевим властям, а також окремим приватним некомерційним організаціям [190].

Важливою особливістю державного управління в США в особливий період вважаємо те, що функціонування тимчасових органів влади переважно пов'язане з надзвичайними ситуаціями. Це обумовлене тим, що США не

ставали об'єктом масштабної військової агресії інших держав від моменту здобуття незалежності. Відповідно, тимчасове управління зосереджене на ліквідації негативних наслідків надзвичайних ситуацій, а місцеві (федеральні) уряди наділені широкими повноваженнями. У свою чергу, Федеральне агентство з надзвичайних ситуацій (FEMA) відіграє роль координатора в такий період. Агентство наділене повноваженнями створювати місцеві центри реагування як тимчасові органи з повноваженнями щодо координації рятувальних операцій та розподілу ресурсів (статті 302–305). Федеральний координатор та персонал команд екстреної підтримки працюють у координації з державними та місцевими посадовцями та персоналом на місці, пов'язаним із конкретним інцидентом. Їхні функції видаються подібними до координаційної ролі військових адміністрацій в Україні.

До окремих позитивних моментів можна віднести функціонуючу у США інтегровану систему оповіщення та попередження населення (IPAWS) – національну систему місцевого оповіщення FEMA, яка інформує населення про надзвичайні ситуації та рятувну інформацію через мобільні телефони за допомогою бездротових екстрених сповіщень, на радіо та телебаченні через систему екстреного оповіщення, а також на метеорологічному радіо Національного управління океанічних і атмосферних досліджень [191]. Варто відмітити і Національну систему управління інцидентами (NIMS), що спрямовує всі рівні влади, неурядові організації та приватний сектор до співпраці з метою запобігання інцидентам, захисту від них, пом'якшення їхніх наслідків, реагування на них та відновлення після них [192].

Насамкінець, Національна ціль готовності (National Preparedness Goal) визначає готовність громад до всіх видів катастроф та надзвичайних ситуацій. Сама ціль є доволі лаконічною: «Безпечна та стійка нація з можливостями, необхідними для всієї спільноти, щоб запобігати, захищатися, пом'якшувати, реагувати та відновлюватися після загроз і

небезпек, які становлять найбільший ризик». Ці ризики включають такі події, як стихійні лиха, пандемії, розливи хімічних речовин та інші техногенні небезпеки, терористичні атаки та кібератаки. Національна ціль готовності охоплює 5 сфер: запобігання, захист, пом'якшення наслідків, реагування, відновлення – та 32 види діяльності, які є основними можливостями, спрямованими на подолання найбільших ризиків для країни. Кожна з цих основних можливостей пов'язана з цільовим показником. Вони визначаються з урахуванням загроз, які є найбільш актуальними для громад. Наприклад, місто на Середньому Заході США може з'ясувати, що воно перебуває в групі високого ризику торнадо. Як наслідок, таке місто може визначити ціль – встановити певну кількість укриттів. Те саме стосується всіх потенційних ризиків, адже кожен ризик відрізняється, отже, і цілі є різними [193].

З іншого боку, торкаючись діяльності тимчасових органів військової влади, варто зазначити, що у праці 1977 р. К. Джефріс звертав увагу, що військова адміністрація часто не сприймається як інститут публічного управління. Автор наголошував на помилковості такого підходу, спираючись на те, що збройні сили також належать до державних інституцій, тобто до публічного управління [194, с. 328].

Так само Е. Кіллам у публікації 1989 р. зазначав, що влада воєнного стану, яка вважається майже абсолютною, водночас має обмеження. Наприклад, цивільні особи не можуть бути засуджені військовими трибуналами, допоки функціонують цивільні суди. Проте у межах судових рішень повноваження військового командира в умовах воєнного стану є практично необмеженими [195].

Перейдемо до досвіду Ізраїлю. Спираючись на дослідження О. Сікорського, зауважимо, що Ізраїль став однією з перших держав, хто використав схожу систему управління. За підсумками «Шестиденної війни» 1967 р. Ізраїль установив контроль над Синайським півостровом, Сектором Гази, Західним берегом ріки Йордан, Східним Єрусалимом та Голанськими висотами. Встановивши контроль над цими територіями, керівництво

держави зіткнулося з проблемою нормалізації життя людей на них, адже цивільні органи управління не могли виконувати тут свої повноваження повною мірою. Саме тому в 1981 р. на територіях Сектору Гази та Західного берегу ріки Йордан були утворені «цивільні адміністрації». Цивільна адміністрація входила до складу Координаційного центру урядової діяльності на територіях (Coordinator of Government Activities in the Territories, COGAT). Зазначений Центр входив до складу Міністерства оборони Ізраїлю і займався питаннями координації цивільних питань між урядом країни, Армією оборони Ізраїлю, міжнародними організаціями та Палестинською автономією. У свою чергу, Цивільна адміністрація була тимчасовим органом, що існувала з 1981 до 1994 р. і здійснювала безпосереднє управління цими територіями. Цивільна адміністрація утворювалася з метою управління цивільними справами, відповідно до законів і директив, для загального благополуччя населення регіону, надання та реалізації послуг державних органів, а також упорядкованого управління та підтримання громадського порядку у регіоні. У межах своїх повноважень адміністрація займалася питаннями адміністративного устрою, питаннями переміщення осіб через цю територію (зокрема, надання дозволу на роботу палестинцям), будівництвом та обслуговуванням будинків місцевих жителів та встановленням розмежування між Ізраїлем та Палестиною. Згодом у 1994 р. на цих територіях була утворена Палестинська національна адміністрація, яка продовжує здійснювати керівництво цими територіями і дотепер [196, с. 161–162; 197].

Коментуючи нещодавню операцію Армії оборони Ізраїлю у Секторі Гази проти ХАМАС, професор Г. Сібоні зауважує, що усунення управління ХАМАС вимагає, щоб Армія оборони Ізраїлю безпосередньо контролювала розподіл гуманітарної допомоги, по суті встановлюючи тимчасову військову адміністрацію в районах, що знаходяться під контролем Ізраїлю. Важливо уточнити, що термін «військове управління» тут обмежений і стосується лише Гази. Протягом місяців оборонне керівництво Ізраїлю блокувало будь-

яку можливість запровадження тимчасової військової адміністрації, створюючи громадську тривогу, публікуючи перебільшені оцінки витрат. Однак тимчасове та часткове військове управління в Газі має відповідати кільком принципам. Фахівець пропонує розпочати його в безпечному районі з низькою чисельністю населення, в ідеалі на півночі Газі, де залишається майже 200 000 жителів та кілька тисяч бойовиків ХАМАС. Армія оборони Ізраїлю продовжує працювати над ліквідацією залишків сил ХАМАС. Мешканці цього району матимуть два варіанти: переїхати до гуманітарних зон на півдні Газі через коридор Нецарім або до визначеної Армією оборони Ізраїлю гуманітарної зони на півночі Газі. Армія оборони Ізраїлю захищатиме цей район від ХАМАС та контролюватиме розподіл гуманітарної допомоги через міжнародні організації, втручаючись безпосередньо лише за необхідності. Якщо ця модель виявиться ефективною, її можна буде поширити на інші регіони, такі як Хан-Юніс і Рафах, доки цивільна ситуація в Газі не стабілізується. Тим часом безпечна зона Мавасі залишатиметься центральним пунктом розподілу допомоги, а Армія оборони Ізраїлю продовжуватиме операції проти ХАМАС. Усунення ХАМАС від влади дозволило б досягти однієї з військових цілей Ізраїлю та відкрило б шлях до альтернативного управління в Газі, що спирається на низку ключових принципів: а) Армія оборони Ізраїлю залишатиметься єдиною збройною силою в Газі; б) публічний порядок та поліцейська діяльність можуть контролюватися місцевими або іноземними силами; в) усі пункти пропуску через кордон Газі, зараховуючи Рафах та Філадельфійський коридор, будуть під контролем Ізраїлю, за умови переговорів з Єгиптом.

Спеціально уповноважений інститут – Координатор діяльності уряду на територіях (The Coordinator of Government Activities in the Territories, COGAT) готовий запровадити тимчасове та часткове військове управління, як зазначено вище. Оперативна зона на півночі Газі буде під командуванням Армії оборони Ізраїлю за підтримки професійних команд COGAT, які сприятимуть розподілу гуманітарної допомоги через міжнародні організації

та, можливо, через місцеві цивільні канали. Військові сили в зазначеному районі забезпечуватимуть безпеку цих гуманітарних операцій [198].

Підкреслимо, що COGAT реалізує цивільну політику уряду на територіях Юдеї та Самарії та щодо сектору Газа у координації та співпраці з посадовцями оборонного апарату та урядових міністерств у різних галузях. Зазначений підрозділ підпорядкований міністру оборони Ізраїлю та керівникові COGAT, який одночасно є членом Генерального штабу Армії оборони Ізраїлю. Посаду координатора COGAT з травня 2021 р. обіймає генерал-майор Г. Алян. Діяльність COGAT включає просування гуманітарних проєктів, розвиток палестинської економіки та розвиток інфраструктури на територіях, співпрацю з міжнародними організаціями для покращення рівня життя палестинців, які проживають у цих регіонах.

Примітно, що до структури COGAT входить Школа координації та зв'язку, яка навчає військовослужбовців Армії оборони Ізраїлю таким предметам, як: іслам, християнство, англійська мова, арабська мова, державне управління, культура, історія, економіка, громадянство та гуманітарні питання. Курси школи працюють у співпраці з Армією оборони Ізраїлю та забезпечують підготовку слухачів до потенційних викликів, з якими вони можуть зіткнутися під час проходження служби [199].

Окрім вищезгаданої школи, до структури COGAT входить низка департаментів. Зокрема, Департамент цивільної координації відповідає за створення та підтримку зв'язків із палестинськими колегами, а також за безпосередню роботу з палестинським населенням Юдеї та Самарії. Крім того, представники департаменту співпрацюють із представниками Палестинського цивільного комітету в Секторі Гази заради добробуту місцевого населення. Зазначена діяльність проводиться у співпраці з представниками Палестинських районних координаційних управлінь для координації таких потреб, як: медична допомога та постачання товарів медичного призначення; комерційний та економічний розвиток; проведення спільних заходів із питань медицини, сільського господарства, ветеринарії

тощо.

Важливо зазначити, що в Юдеї та Самарії постійно здійснюється координація безпеки між ізраїльськими силами безпеки (такими як Армія оборони Ізраїлю та ізраїльська поліція) та палестинськими силами безпеки. Підтримка координації безпеки є важливою для обох сторін – ці сили допомагають зберегти стабільність безпекової ситуації в Юдеї та Самарії. Обидві сторони постійно співпрацюють на зустрічах, семінарах та спільних навчаннях для зміцнення й покращення співпраці у сфері безпеки та підтримання її поточного стану [200].

Далі розглянемо досвід Пакистану, котрий є не менш цікавим у негативному розрізі. Так, Б. Чангаппа зазначає, що роль військових у цивільній адміністрації значно відрізняється від конституційних криз минулого тому, що в нинішньому контексті уряд вимагає участі військових у публічному управлінні цивільною адміністрацією через гостру необхідність підтримувати правопорядок. Наведене контрастує з військовим переворотом під час конституційної кризи. Таким чином, участь військових у цивільному управлінні не обов'язково означає втручання у політичні процеси. Навпаки, розширення участі збройних сил у публічному адмініструванні акцентує увагу на ролі збройних сил у демократії [201].

Пакистанський дослідник В. Каура наголошує, що цивільні уряди Пакистану, ослаблені роками військового втручання, сьогодні функціонують суто як номінальні лідери. Конституційна основа, яка має забезпечувати контроль над військовою адміністрацією, дедалі більше послаблюється, а ключові рішення часто приймаються «за зачиненими дверима». Зростання військової влади лише прискорює процес, коли вплив військових більше не є просто життєвим фактом, а стає визначальною характеристикою політичної системи Пакистану [202].

Так само С. Муні та С. Ар'ял зазначають, що військові сили у Пакистані відігравали важливу роль у формуванні політичних подій, іноді беручи уряд під безпосередній контроль, а іноді здійснюючи

опосередкований. Дуальність військового впливу знайшла відображення у діяльності Ради національної безпеки, де як цивільні, так і військові лідери беруть участь у прийнятті рішень щодо ключових питань національної безпеки. Крім того, розвідувальні служби Пакистану відіграють суттєву роль у внутрішній політиці, розмиваючи межі між цивільною та військовою сферами. Наприклад, це стосується впливу військових на вибори 2018 р., що виправдовувалося існуванням таких проблем, як політична нестабільність, корупція та неефективне управління з боку цивільної влади [203].

У свою чергу, Б. Патіл зауважує, чому військова влада не повинна переходити у площину цивільного управління. Фахівець вказує на такі ризики: а) основне завдання збройних сил полягає в захисті національного кордону та забезпеченні безпеки держави, зокрема в особливий період; б) надмірне залучення військових з погляду людських ресурсів до невійськових питань є недоцільним для збройних сил; в) взяття військовими контролю над управлінням шляхом заміщення цивільного уряду призводить до посилення конкуренції та конфліктів за владу всередині збройних сил; г) роль збройних сил у цивільному управлінні збільшує корупційні ризики; г) військове управління збільшує ймовірність подальшого військового перевороту, що не тільки заперечує існування цивільної адміністрації, а й підриває довіру громадян до збройних сил; д) повернення цивільної адміністрації до управління може викликати недовіру між цивільною владою та військовим керівництвом і зашкодити національній безпеці [204].

У розрізі вітчизняної проблематики наведене може свідчити про ризики посилення військової влади в особливий період, коли від військових питань вона переходить у політичну площину та замість тимчасово утворених інституцій залишається постійно діючим суб'єктом владного впливу.

Проаналізуємо досвід Франції. Як і у випадку з розглянутими вище США, система державного управління в особливий період у Франції має досвід, зосереджений переважно на протидії надзвичайним ситуаціям.

Ключовим суб'єктом тут можна вважати Раду оборони та національної

безпеки, що включає обраний склад Ради міністрів та очолюється Президентом для координації політики оборони та національної безпеки. Зауважимо, що Рада оборони вперше з'явилася у 1906 р., а в подальшому її існування було закріплено ст. 15 Конституції Французької Республіки 1958 р. Остання передбачає, що Президент Республіки є головнокомандувачем збройних сил та головує у вищих радах і комітетах національної оборони [205, с. 23]. Указом від грудня 2019 р роль Ради оборони було розширено, а її саму перейменовано на Раду оборони та національної безпеки, яка відтепер стала відповідати не лише за військові питання, а й за питання внутрішньої безпеки, економіки, енергетики, а також своєчасне реагування на відповідні загрози [206].

Т. Леклерк зауважує, що Рада оборони та безпеки стала важливим інструментом у французькій політиці. Хвилі тероризму останніх років спричинили стрімке зростання кількості засідань цієї інституції: у 2015 р. – 10, 2016 р. – 32, 2017 р. – 42, а в 2020 р. – понад 40 через пандемію COVID-19. Частота засідань може змінюватися залежно від серйозності проблеми та її значення на національній чи міжнародній арені. Тому може бути прийнято рішення продовжити засідання ради з тієї самої теми протягом кількох місяців. Це особливо стосується терористичних атак, екологічних питань та питань охорони здоров'я.

16 травня 2019 р. було створено Раду екологічного захисту (Un Conseil de défense écologique, CDE). Цей важливий орган сприяє захисту території Франції. Його роль полягає не лише у «визначенні орієнтирів щодо військового програмування, зовнішніх операцій, стримування, розвідки, але й у вирішенні проблем внутрішньої, економічної та енергетичної безпеки, а також у подоланні серйозних криз», пояснюється на вебсайті Президента. Чинний Президент Франції Е. Макрон зробив цю раду головним інструментом кризового менеджменту [207].

Тут можна провести певну аналогію з функціонуючою в Україні РНБО – координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при

Президентів України.

Порівнюючи конституційне регулювання повноважень президентів України та Франції в умовах дії особливих правових режимів, А. Рибчинська наголошує на тому, що французький президент не тільки є главою держави та її представником, але й відповідає за призначення прем'єр-міністра на посаду глави уряду. Крім того, важливою рисою його статусу є виконання арбітражної функції, спрямованої на належне дотримання Конституції. Форми та межі президентського арбітражу в інтересах конституційної та територіальної цілісності значною мірою залежатимуть від відносин між президентом та прем'єр-міністром, а також від сили їхніх особистостей. Тож конкретні можливості та дії Президента Франції в умовах дії особливих правових режимів залежатимуть не тільки від нормативних приписів, а й від особистості Президента Франції, його відносин із Прем'єр-міністром та політичної підтримки в парламенті [208, с. 95].

Що стосується особливостей діяльності органів державної влади, то відповідно до Закону Франції «Про надзвичайний стан» від 03.04.1955 передбачена можливість спеціального порядку державного управління з надзвичайними повноваженнями, що включає обмеження окремих конституційних прав та свобод міністром внутрішніх справ та/або префектом, залежно від розміру території, на якій було оголошено надзвичайний стан [209].

У подібний спосіб в умовах воєнного стану, згідно зі ст. L 2112-1 Кодексу оборони Франції від 20.12.2004, у воєнний час правила, що стосуються повноважень префекта щодо муніципалітетів, визначаються статтями L. 2124-3–L. 2124-7 загального кодексу місцевих органів влади [210]. Це передбачає можливість вжити заходів, що становлять суспільний інтерес, для заміни очільників міст або муніципалітетів, які, незважаючи на офіційне повідомлення, знехтували або відмовилися виконати відповідні заходи.

Крім того, відповідно до ст. L2121-2 вказаного вище Кодексу в разі

оголошення стану облоги (воєнного стану) повноваження, надані цивільній адміністрації щодо підтримання порядку та поліції, мають бути передані військовій владі. Натомість цивільна влада продовжує здійснювати інші свої повноваження [210].

Таким чином, французьке законодавство у низці питань, пов'язаних із запровадженням особливих правових режимів, дією заходів, спрямованих на їх забезпечення та тимчасовою передачею повноважень цивільної влади військовому керівництву є подібним до вітчизняного. Зі свого боку, становлять інтерес більш широкі повноваження Президента та міністра внутрішніх справ у особливий період.

Цікавим є і досвід Сполученого Королівства у розглядуваній сфері. В аналітичній доповіді «Організація системи забезпечення національної стійкості на регіональному і місцевому рівнях» автори О. Резнікова, К. Войтовський та А. Лепіхов вказують на те, що Закон Сполученого Королівства «Про цивільний захист» від 18.11.2004 [211] є базовим законодавчим актом у сфері забезпечення національної і регіональної стійкості. Згаданий закон визначає, що в межах територій Англії, Уельсу, Шотландії і м. Лондон розбудовано інтегровану мережу місцевих форумів стійкості. Форуми є платформою для міжвідомчої взаємодії. Вони пов'язані між собою єдиною метою щодо розвитку стійкості місцевих громад до надзвичайних ситуацій та забезпечення ефективного реагування на небезпеки. Головною функцією місцевих форумів є забезпечення ефективної координації та інтеграції міжвідомчих сил, засобів та спроможностей територіальних громад (управлінських, аварійно-рятувальних, медичних, поліцейських, волонтерських, комунальних, резервних тощо), а також загальнодержавних органів (армії, служби берегової охорони, національної транспортної поліції, агенції телекомунікаційного зв'язку тощо), які діють на їхній території, з метою досягнення належної готовності і реагування на надзвичайні і кризові ситуації природного, техногенного, біологічного, соціального та іншого характеру місцевого значення. Важливими завданнями

форумів є забезпечення на рівні місцевих громад організації та координації процесів щодо: оцінки ризиків і загроз, планування, розвитку спроможностей (організаційних, матеріальних, інженерно-технічних тощо), профілактики, реагування на надзвичайні ситуації та відновлення життєдіяльності. Територіальна зона відповідальності місцевих форумів стійкості обмежується, як правило, зонами відповідальності місцевих поліцейських служб (район, декілька районів, графство), на яких може бути розташовано понад 10 місцевих громад, а також функціонує розгалужена мережа районних служб оперативного реагування (пожежно-рятувальних команд, станцій невідкладної медичної допомоги, поліцейських органів, аварійно-комунальних служб тощо). Передбачається, що територіальні громади, які мешкають у великих містах (на рівні районів, кварталів), також можуть утворювати місцеві форуми стійкості. Окремо можуть функціонувати профільні форуми стійкості у конкретній сфері життєдіяльності населення (зокрема, Шотландський форум стійкості у сфері охорони здоров'я (NHS Scotland Resilience Forum) [212, с. 21–22].

Принагідно зазначимо, що згідно зі ст. 24 цього закону надзвичайні положення (ситуації) вимагають від старшого міністра Корони призначення для кожної частини Сполученого Королівства, окрім Англії, спеціально уповноваженої особи – Координатора з надзвичайних ситуацій. Головною метою призначення координатора є сприяння координації діяльності відповідно до правил надзвичайного стану (як у частині або регіоні, для якого здійснюється призначення, так і частково там, а частково в інших місцях). Під час виконання своїх функцій координатор зобов'язаний виконувати доручення старшого міністра Корони та враховувати рекомендації, видані старшим міністром Корони. Причому координатор не вважається службовцем або агентом Королівства і не користується жодним статусом, імунітетом або привілеєм Королівства [213].

Такий підхід дозволяє стверджувати про можливість централізації управління для ефективного його здійснення в особливий період із

одночасним збереженням повноважень місцевої влади, адже функції координатора полягають саме у налагодженні взаємодії в особливий період та обмежуються його дією.

Розкриваючи британський досвід, згадаємо також про наради «Кобри» – The Cabinet Office Briefing Rooms (COBR) – кімнат, що використовуються для комітетів, які координують дії урядових органів у відповідь на національні або регіональні кризи та/або закордонні події, що мають важливе значення для Сполученого Королівства.

Метою таких засідань є координація діяльності різних департаментів та агентств у відповідь на такі надзвичайні ситуації. COBR – це багатозначний термін, що означає, зокрема, низку кімнат, розташованих в офісі Кабінету Міністрів, та команду, яка підтримує координацію та прийняття рішень на високому рівні в кризових ситуаціях [214].

С. Бердж зазначає, що наради COBR відіграють життєво важливу роль у здатності Сполученого Королівства реагувати на надзвичайні ситуації та кризові явища. Такі зустрічі об'єднують найвищих урядовців та експертів для оцінки ситуації та визначення найкращого курсу дій, спрямованих на координацію швидкого та ефективного реагування на кризи. У такий спосіб уряд може гарантувати достатність інформації та повноважень, необхідних для вирішення поточної проблеми. Зі свого боку, наради COBR слугують основним інструментом у стратегії уряду з управління кризами, що забезпечує здатність Сполученого Королівства до ефективного реагування на будь-які виклики, що можуть мати місце [215]. Порівнюючи COBR із діяльністю РНБО України, можна вказати на більшу динамічність першої проти вітчизняного органу. Це пояснюється тим, що для опрацювання й ефективного реагування на різні види загроз формується власний персональний склад із-поміж відповідних фахівців та посадовців.

Що стосується досвіду Японії, то законодавство та практика його реалізації у цій державі формувалися під впливом особливостей географічного розташування, якому властива значна кількість стихійних лих,

зокрема цунамі та землетрусів.

Основним актом у Японії слід вважати базовий закон «Про заходи протидії стихійним лихам» № 223 від 15.11.1961 (переглянутий у червні 1997 р.). Цей нормативно-правовий акт забезпечує інституційну основу для запобігання стихійним лихам та управління ними в Японії, включно з організацією, функціонуванням, повноваженнями та обов'язками центральних та місцевих рад із запобігання стихійним лихам. Важливо, що зазначений закон також вимагає, щоб кожна рада та державні корпорації розробляли та впроваджували плани запобігання стихійним лихам [216].

Зауважимо, що ст. 24 цього закону закріплено: у випадках надзвичайного стихійного лиха Прем'єр-міністр наділений повноваженнями створити тимчасовий державний орган – Штаб із ліквідації наслідків стихійних лих у складі Секретаріату Кабінету Міністрів. Після створення такого штабу Прем'єр-міністр повинен негайно й публічно повідомити про його назву, сферу юрисдикції, місцезнаходження та термін, на який його створено. Так само після ліквідації штабу Прем'єр-міністр повинен негайно опублікувати про це повідомлення [216].

С. Мельник слушно вказує на те, що система забезпечення державної безпеки й оборони сучасної Японії є особливою з огляду на те, що офіційно держава не має національних збройних сил. Проте в інституційному апараті держави функціонує Міністерство оборони, яке адмініструє діяльність Сил Самооборони держави (останні фактично виконують функції збройних сил, хоча офіційно ними не називаються). Показовим, на переконання автора, є те, що службовці Сил Самооборони не мають статусу військовослужбовців і формально вважаються державними службовцями. В управлінському аспекті органами оперативного управління силами оборони є командування округів, яких у Японії нараховується 5 (п'ять). Командувачі округів підпорядковуються Прем'єр-міністру держави, який відповідальний за вирішення питань у сфері національної безпеки і оборони [217, с. 56–57].

Потрібно наголосити на тому, що Японія на конституційному рівні

відмовилася від війни, що також вплинуло на фактичну відсутність у японському законодавстві нормативно-правового акта про особливий режим воєнного стану. Так, у ст. 9 Розділу II «Відмова від війни» Конституції Японії від 03.11.1946 проголошено, що, щиро прагнучи міжнародного миру, що заснований на справедливості і порядку, Японська нація навечно відмовляється від війни як засобу здійснення свого суверенного права, а також від погрози військовою силою або її застосування як способу вирішення міжнародних конфліктів. Для досягнення цієї мети сухопутні, морські та повітряні сили, а також інший військовий потенціал ніколи не будуть утримуватись. Право держави на ведення війни не буде визнано [218].

З іншого боку, як слушно зазначає Н. Хома, перегляд Японією ключових документів, пов'язаних із безпекою та обороною, зміна зовнішньополітичних акцентів, істотне збільшення витрат на оборону, активізація співпраці передусім із державами G7 тощо спрямовані зміцнити позиції цієї держави щодо протидії новітнім безпековим викликам [219, с. 58]. Отже, Японія поступово відходить від концентрації зусиль виключно на протидії наслідкам природних катастроф та приділяє більше уваги військовій безпеці.

Розглянемо і досвід Південної Кореї. На сьогодні ця держава перебуває у стані складних політичних відносин із Північною Кореєю (КНДР), що обумовлює специфіку її діяльності у сфері безпеки та оборони.

Ключовим нормативно-правовим актом у Південній Кореї є Рамковий закон про ліквідацію наслідків стихійних лих та безпеку від 11.03.2004 [220].

Слід зазначити, що ст. 14 цього закону закріплено статус Центрального штабу з питань протидії стихійним лихам та безпеці (далі – Центральний штаб), який створюється під юрисдикцією Міністерства внутрішніх справ та безпеки з метою здійснення загального контролю та координації питань, що стосуються реагування та відновлення після масштабних катастроф, визначених Указом Президента, а також вжиття необхідних заходів.

Міністр внутрішніх справ та безпеки є керівником Центрального штабу

та здійснює загальний контроль за його функціонуванням, а також може скликати засідання Центрального штабу контрзаходів у разі стихійних лих та безпеки, якщо це вважається за необхідне.

У разі виникнення або ймовірності виникнення надзвичайної ситуації (катастрофи) керівник Центрального штабу зобов'язаний підготувати систему ефективного реагування на відповідну масштабну катастрофу, що передбачає організацію робочих груп та створення центру управління Центральним штабом. У таких випадках зазначений центр управління може об'єднувати та використовувати людські ресурси, обладнання, споруди тощо.

У свою чергу, ст. 14-2 передбачена можливість організації груп підтримки управління, що складаються з експертів з реагування на катастрофи та належать до відповідних центральних адміністративних органів і відповідних установ та організацій. Останні направляються на місце катастрофи. Крім цього, для оперативної підтримки таких заходів, як рятувальні роботи, надання допомоги та пошукові роботи, керівник Центрального штабу може організувати спеціальні рятувальні групи, що складаються зі спеціалізованих людських ресурсів Міністерства внутрішніх справ та безпеки, Національного пожежного агентства та Корейської берегової охорони, які направляються на місце стихійного лиха. Питання щодо складу та діяльності таких груп підтримки, а також інші необхідні питання визначаються Указом Президента [220].

З викладеного випливає, що на випадок виникнення надзвичайної ситуації природного або техногенного характеру у південнокорейському законодавстві передбачена можливість утворення такого тимчасового державного координаційного органу, як Центральний штаб з питань протидії стихійним лихам та безпеки.

Необхідно додати, що у 1945 р. Корею, яка була під японською окупацією, розділили по 38-й паралелі з двома паралельними урядами: комуністичним на півночі та демократичним на півдні. Це протистояння призвело до Корейської війни, яка закінчилася перемир'ям, але не офіційним

мирним договором, і закріпила поділ півострова [221].

Стан перманентної військової загрози обумовив для Південної Кореї необхідність розробки та впровадження дієвих заходів протидії потенціальній військовій загрозі. Так, у ст. ст. 5-8 південнокорейського Закону «Про воєнний стан» № 3993 від 04.12.1987 закріплено, що Міністром національної оборони на посаду командувача воєнного стану рекомендується діючий офіцер із-поміж вищого складу, який після обговорення урядом призначається Президентом. Для управління питаннями воєнного стану командувачем воєнного стану створюється штаб воєнного стану, а командувач стає його керівником. Також командувачем можуть створюватись районні та регіональні штаби воєнного стану. Після оголошення воєнного стану командувач має повноваження щодо всіх адміністративних та судових питань у районі, де оголошено воєнний стан. Як адміністративні органи (включно з тими, що контролюють питання розвідки та безпеки), так і судові органи території, де оголошено воєнний стан, повинні негайно перейти під керівництво командувача воєнного стану.

Цікавими також вбачаються повноваження командувача воєнного стану, закріплені ст. 9 згаданого закону. Так, командувач воєнного стану може вживати спеціальних заходів, зумовлених військовою необхідністю, як-от: арешт, затримання, вилучення, обшук, проживання, переміщення, свобода слова, медіа, зборів, об'єднань чи колективних дій. У таких випадках командувач воєнного стану повинен заздалегідь оголошувати деталі вжитих заходів. Крім того, командувач воєнного стану може діяти як щодо мобілізації, так і щодо реквізиції відповідно до положень корейського законодавства [222].

Отже, проведений нами аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання діяльності тимчасових органів державної влади в особливий період дозволяє стверджувати про важливість оперативної адаптації до нових умов, злагодженої взаємодії між різними гілками влади (суб'єктами владних повноважень), зосередження управлінських функцій в межах однієї або

декількох спеціально утворених інституцій, чіткого розподілу повноважень, а також про можливість запровадження особливого режиму як на всій території держави, так і на окремих її адміністративно-територіальних одиницях.

В організаційному аспекті діяльність тимчасових органів державної влади найчастіше представлена як роботою штабів (колегіальна форма), так і роботою спеціально уповноважених осіб на особливий період (індивідуальна форма).

Румунський дослідник М. Фюзєа вказує на те, що стосовно військових адміністрацій у цілому державна влада здійснює контрольні дії лише на інституційному рівні уряду, встановленому конституцією. Місцеві державні адміністрації не наділені повноваженнями контролювати відповідні органи військового управління, але можуть взаємодіяти з ними на кількох рівнях, особливо в ситуаціях, що вимагають введення воєнного стану, надзвичайного стану, оголошення мобілізації або певних дій щодо підготовки населення, економіки й території до оборони. Автор визнає, що ефективність державного контролю над військовою адміністрацією значною мірою визначається чітко окресленими та бездоганно застосованими конституційними та законодавчими повноваженнями; якістю, досвідом та практикою у зазначеній сфері; ефективністю заходів, здійснюваних урядом; політичною волею у випадку парламентського контролю. Нарешті, як запоруку інституційної ефективності здійснення державного контролю над військовою адміністрацією автор називає такі вимоги: а) постійний характер контрольних заходів; б) включення оперативних заходів примусу та зобов'язань; в) етичний характер; г) соціальну значущість інституції, яка здійснює контрольні повноваження [223, с. 143].

До переліку типових загроз, що супроводжують існування тимчасових органів влади у зарубіжних країнах, слід віднести:

– штучні затримки у поверненні до нормалізації звичайного порядку життєдіяльності суспільства та функціонування державного апарату;

- недостатньо детально регламентований порядок взаємодії тимчасових органів влади з «основними» суб'єктами публічної адміністрації;
- відсутність єдиних меж та стандартів допустимого і прийнятного обмеження прав і свобод людини на особливий період;
- високі корупційні загрози, пов'язані з обмеженням функціонування медіа, проведенням масових заходів, припиненням громадського контролю, зосередженням управлінських повноважень у межах спеціально утворених на особливий період органів та/або посадових осіб.

Немає сумнівів, що публічна адміністрація відіграє важливу роль в управлінні країною як у мирний, так і в воєнний час. На тлі розв'язаної РФ війни публічне адміністрування виступає своєрідним інструментом і щодо санкцій, застосованих до Росії, і щодо підтримки України. З огляду на викладене Д. Титус із низкою дослідників доходить висновку, що публічне адміністрування управління залишається єдиним постійним фактором у всі часи [224, с. 68]. Слід зазначити, що в умовах воєнного стану та зумовленої військовою агресією дестабілізації державної влади функції цивільних органів беруть на себе військові адміністрації. Тобто сутність публічного адміністрування залишається практично незмінною, тоді як змінюються суб'єкти його здійснення.

Таким чином, зарубіжний досвід функціонування тимчасових органів державної влади переконливо свідчить, що такі інституції є невід'ємною частиною механізмів публічного управління в надзвичайних (особливих) умовах. Ефективність діяльності таких органів залежить від чіткого визначення повноважень, прозорості процедур призначення та звільнення керівників і персоналу, а також наявності прозорих механізмів контролю та звітності.

У ході дослідження було з'ясовано, що існування військових адміністрацій як тимчасових органів державної влади має тривалу історію. До однієї з найбільш успішних моделей, які поєднують швидкість прийняття рішень із дотриманням принципів верховенства права та демократії, слід

віднести модель, що функціонує в Ізраїлі. Водночас тимчасовий характер функціонування таких органів влади в особливий період породжує низку проблем, пов'язаних із загальними питаннями легітимності, потенційним зловживанням повноваженнями, повнотою і законністю обмежень прав і свобод громадян, а також недоліками у взаємодії з іншими органами влади (цивільної адміністрації).

За обсягом покладених на такі органи завдань їх запропоновано поділяти на три умовно виділені групи:

1) військові, що утворюються у зв'язку з військовою загрозою та пов'язані зі збройною агресією;

2) надзвичайні – утворюються для оперативного реагування на надзвичайні ситуації природного або техногенного характеру;

3) універсальні – поєднують функціонал обох перерахованих груп та утворюються на період дії особливого періоду.

Одержані нами результати можуть сприяти подальшому визначенню перспектив удосконалення вітчизняного законодавства та організаційних особливостей функціонування тимчасових органів державної влади в Україні під час дії особливого правового режиму воєнного стану.

3.2. Перспективи удосконалення діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану

Складність вирішення питання про удосконалення діяльності військових адміністрацій в Україні може пояснюватись існуванням низки проблемних моментів. До таких віднесено:

– по-перше, недостатньо деталізоване закріплення правового статусу військових адміністрацій у законодавстві;

– по-друге, відсутність достатнього емпіричного матеріалу щодо формування критеріїв і стандартів дотримання прав людини у діяльності

військових адміністрацій;

- по-третє, різну резильєнтність громад за ключовими показниками;
- по-четверте, постійну зміну характеру загроз, обумовлених дестабілізуючими чинниками воєнного стану;
- по-п'яте, відсутність концептуальної моделі відновлення звичайного порядку функціонування публічної адміністрації після скасування дії особливого правового режиму воєнного стану.

Зупинимось на розгляді вказаних вище проблем детальніше, що надасть можливість комплексно підійти до визначення перспектив удосконалення діяльності військових адміністрацій в Україні.

Перше. Особливості адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в Україні вже розглядалися детально у підрозділі 1.3 дослідження. Водночас критичною залишається низка неврегульованих питань, що стосуються законодавчого забезпечення функціонування цих тимчасових органів державної влади.

До одного з найбільш суперечливих положень законодавства, пов'язаних із дією воєнного стану, що також безпосередньо стосується функціонування військових адміністрацій, слід віднести спрощення і призупинення вимог щодо зайняття політичних посад та посад публічної служби. Це пов'язане як із корупційними ризиками, так і з розмиттям вимог до посадових осіб, що можуть призначатися до таких органів.

Так, згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» від 12.05.2022 особа, яка претендує на зайняття політичної посади, посади державної служби, посади в ОМС, посади керівника суб'єкта господарювання державного сектору економіки, посади керівника комунального підприємства, установи, організації, у період дії воєнного стану не подає декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбачену Законом України «Про запобігання корупції»,

та документ про підтвердження рівня володіння державною мовою відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Особи, призначені у період дії воєнного стану на такі посади, подають декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбачену Законом України «Про запобігання корупції», документ про підтвердження рівня володіння державною мовою відповідно до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» протягом трьох місяців з дня припинення чи скасування воєнного стану, у разі якщо такі документи не були подані ними раніше. Після припинення чи скасування воєнного стану, але не пізніше 6 місяців з дня його припинення чи скасування, на посади державної служби, посади в ОМС, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, посади керівників комунальних підприємств, установ, організацій, на які були призначені особи, оголошується конкурс. Граничний строк перебування особи на посаді, на яку її призначено відповідно у період воєнного стану, становить 12 місяців з дня припинення чи скасування такого режиму [225].

Таким чином, замість дотримання чітких стандартів і вимог до осіб, які претендують на зайняття посад публічної служби, на особливий період законодавець допускає тимчасове їх призупинення. Причому видається незрозумілим, як виконання вимог, передбачених законами України «Про запобігання корупції» та «Про забезпечення функціонування української мови як державної», можуть негативно вплинути на дію відповідного закону і чому їхню дію призупинено?

В аспекті проблематики правового статусу військових адміністрацій варто навести результати засідання фахової мережі у сфері організаційних засад місцевого самоврядування, що була проведена 29.11.2024 Асоціацією міст України. Наведемо окремі з питань, порушених фахівцями, що взяли участь у цьому засіданні. Так, Н. Забродовська звернула увагу на дублювання повноважень військових адміністрацій і ОМС. Вона наголосила на

необхідності врегулювати існування військових адміністрацій з місцевим самоврядуванням, чітко розділивши їхні повноваження. На думку фахівчині, для вирішення цих проблем необхідні не лише законодавчі зміни статусу військових адміністрацій, а й збереження ключових здобутків децентралізації після завершення війни та припинення воєнного стану. Зі свого боку, Т. Жакун окреслила питання щодо подальшого функціонування і правонаступництва ОМС за військовою адміністрацією, а також звернула увагу на необхідності врегулювання проблеми передачі матеріального резерву. Вона зауважила на необхідності напрацювання механізмів та інструментів вирішення цих проблем у законодавчому полі вже сьогодні. Так само К. Щербіна вказала на невизначеність статусу працівників військових адміністрацій, у зв'язку з чим виникають колізії у частині покладання на них повноважень та оплати праці [226].

Не менш важливо пригадати законопроект № 8056 від 19.09.2022, що був названий представниками місцевого самоврядування найбільш очікуваним у 2023 р., адже стосувався вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану мав врегулювати такі спірні питання: а) розмежування повноважень тих військових адміністрацій, які діють на території спільно з ОМС в обмеженому режимі (до прийняття окремого рішення Верховної Ради України), а також тих військових адміністрацій, яким Верховна Рада за поданням Президента надала усю повноту влади на території (у випадку неспроможності ОМС забезпечувати заходи воєнного стану); б) більш якісно виписана норма, що начальником військової адміністрації населеного пункту може бути голова громади; в) розширення повноважень Президента України щодо оперативного впровадження військової адміністрації у разі потреби; г) спрощення бюрократичних процедур працевлаштування працівників військових

адміністрацій населених пунктів, зокрема колишніх службовців, в ОМС; г) удосконалення процедури взаємодії військових адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій як під час дії воєнного стану, так і в післявоєнний період; д) вирішення низки проблемних питань, що виникали у місцевих радах у зв'язку з утворенням на території громади військової адміністрації; е) надання права посадовцям ОМС, які займають керівні посади, однак чий ради не функціонують, знайти тимчасово іншу роботу (аналогічне регулювання раніше було прийняте щодо службовців в ОМС нижчої і середньої ланки) [227].

Так само про потребу внести зміни до законодавства, які б забезпечили розмежування повноважень між ОМС та військовими адміністраціями для запобігання їх дублюванню, говорили на круглому столі за участю депутатів, експертів та громадськості. Зокрема, А. Магера зауважив, що у Конституції України немає нічого про військові адміністрації. Натомість, зважаючи на основоположні приписи Конституції України, у ст. 7 держава гарантує, що ніхто не може зазіхати на самоврядування. Чи можуть військові адміністрації виконувати повноваження самоврядування? Питання залишається дискусійним, адже у ст. 143 Основного закону чітко закріплено, що бюджет і програми соціально-економічного розвитку затверджуються радами територіальних громад, і винятків тут немає [228].

При цьому І. Ващенко схиляється до протилежної думки, вказуючи на те, що багато науковців звертають увагу на відсутність положень, які б стосувалися правонаступництва військових адміністрацій, і ставлять акцент на необхідності законодавчого врегулювання такого з метою дотримання прав та законних інтересів громадян. Однак цю тезу він вважає перебільшенням, оскільки Закон України «Про правовий режим воєнного стану» чітко вказує, в яких випадках створюються районні, обласні військові адміністрації на базі місцевих державних адміністрацій, а в яких – військові адміністрації населених пунктів, що виконують повноваження місцевого самоврядування, тому і питання правонаступництва буде вирішуватися за

аналогією, покладаючись або на відповідні державні адміністрації, або на селищні, міські ради залежно від бази, на якій була створена військова адміністрація [229, с. 154].

Зважаючи на важливість та своєчасність потреби розмежування повноважень між військовими адміністраціями та ОМС, а також відновлення дії місцевого самоврядування у повоєнний період, є незрозумілою відверто пасивна роль Верховної Ради України у вирішенні цього питання, яке залишається на часі з лютого 2022 р. Для вирішення проблеми удосконалення адміністративно-правового статусу військових адміністрацій цілком очевидною є необхідність прийняття законодавчого акта про діяльність таких органів влади, що обов'язково має включати чіткі й прозорі умови їх утворення, реорганізації та ліквідації загалом та розподілу повноважень із органами місцевого самоврядування зокрема.

Друге. Здійснивши спробу наукового обґрунтування гарантій дотримання прав людини в діяльності військових адміністрацій в Україні [151], нами було встановлено, що функціонування військових адміністрацій в Україні потребує належного нормативно-правового врегулювання. Особливого значення дотримання такого балансу набуває на деокупованій/реінтегрованій території України. У зазначеному аспекті знайшла підтримку теза Б. Логвиненка, що головним спрямуванням адміністративно-правового забезпечення державної політики щодо деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території слід вважати пріоритет прав, свобод та законних інтересів людини [27, с. 129]. Це пов'язане не лише з необхідністю підвищення ефективності інституту військових адміністрацій, а й із потребою належного гарантування прав людини в особливих умовах. Вважаємо, що збільшення повноважень держави щодо обмеження прав і свобод людини має поєднуватися з поліпшенням механізмів гарантування прав людини з боку державних органів. Наведене має сприяти формуванню системи стримувань і противаг для унеможливлення використання наданих законом повноважень щодо

обмеження прав і свобод людини та громадянина в особливий період із протиправною метою.

Зазначений висновок був сформований із урахуванням позиції В. Говорова, що разом із запровадженням воєнного стану ускладнилися процеси децентралізації, виникли додаткові навантаження на місцеву владу у зв'язку з потребою переходу від мирного місцевого самоврядування до дисципліни військових адміністрацій, що породило недоліки в інституційному забезпеченні діяльності останніх. У відповідь на це фахівцем було запропоновано реалізувати низку кроків: 1) внести зміни до чинного законодавства, яке регулює діяльність військових адміністрацій, врахувавши при цьому норми Конституції України, відповідно до специфіки воєнного стану та потреб територіальних громад; 2) усунути інституційні дисфункції, змінивши розвиток адміністрування публічного сектору з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності як місцевого самоврядування, так і військових адміністрацій [148, с. 92].

Д. Линник звертає увагу на те, що воєнний стан в Україні став серйозним викликом для прав і свобод громадян, але водночас відкрив нові можливості для вдосконалення правової системи та захисту прав людини. Успішна реалізація необхідних заходів потребує зусиль із боку держави, суспільства, міжнародної спільноти та кожного громадянина. Фахівчиня наголошує на об'єднанні зусиль для забезпечення дотримання прав людини навіть у найскладніші часи, що сприятиме зміцненню демократичних цінностей та відновленню миру в Україні. Правозахисні ініціативи, активна участь громадянського суспільства та міжнародна підтримка можуть стати основою для формування нового, більш стійкого суспільства, в якому права людини будуть справді визнані як основоположні цінності [230, с. 37]. Погоджуючись із цією тезою, варто вказати на те, що роль військових адміністрацій як ключових суб'єктів, наділених повноваженнями з тимчасового обмеження прав і свобод людини, не знайшла свого належного розкриття.

Зі свого боку, В. Трифонова веде мову про те, що військові адміністрації консолідують зусилля місцевих органів влади; спільно з державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, підприємствами, установами та організаціями, громадянами здійснюють заходи правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян. Також вона цілком слушно називає воєнний стан засобом відновлення умов, за яких людина може ефективно реалізувати свої права та свободи [231, с. 199].

Так само П. Воробей, В. Галуцько, Р. Шишка, А. Лазарев зауважують, що місія військових адміністрацій полягає в забезпеченні безпеки, підтримці громадського порядку, захисті конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також у реалізації заходів оборонного характеру під час введення воєнного стану. Вони утворюються як тимчасові державні органи, призначені для швидкої реакції на виклики війни і забезпечення безперебійного функціонування критичної інфраструктури в умовах надзвичайних обставин [134]. Цікаво, що поряд із визнанням широких повноважень військових адміністрацій проблема запровадження тимчасових обмежень прав і свобод людини в діяльності цих органів також не знайшла детального висвітлення.

Натомість Е. Дорошенко підкреслює, що обмеження прав і свобод людини і громадянина в умовах воєнного стану визначені чинним законодавством та включають об'єктний і суб'єктний склад. Управління цими обмеженнями покладено на Верховну Раду України і Президента України, а також на спеціальні органи, створені для швидкого реагування на виклики воєнного стану. Зміст правовідносин визначається з урахуванням домінування загроз та небезпек, а система міжнародного інформування, відповідно до Пакту про громадянські та політичні права, забезпечує передачу інформації про обмеження прав і свобод до всіх держав-учасниць [232, с. 30].

Спираючись на викладені вище позиції, потрібно вказати на відсутність дієвих механізмів реагування на порушення прав і свобод людини в особливих умовах воєнного стану з метою своєчасного інформування про такі випадки міжнародної демократичної спільноти. Причому військові адміністрації, як адміністративні органи, наділені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» широкими повноваженнями щодо тимчасових обмежень прав і свобод людини, можуть виступати одночасно як суб'єктами захисту відповідних прав і свобод (заходи воєнного стану для забезпечення публічного інтересу), так і суб'єктами порушень таких прав і свобод через надмірне або необґрунтоване застосування таких заходів і обмежень.

Третє. Говорячи про резильєнтність (стійкість) громад до дії дестабілізуючих чинників воєнного стану, не можна оминути функціонування військових адміністрацій як тимчасових органів, що консолідують усю повноту публічної влади на певній території.

У зазначеному аспекті О. Пахненко нагадує, що термін «резильєнтність» має багато різнопланових тлумачень, адже є застосовуваним у різних сферах діяльності і напрямках наукових досліджень. Початково цей термін походить із фізики, де застосовується у прямому значенні, тобто як здатність матеріалів відновлювати свою форму після деформації. В інших науках резильєнтність використовується радше у метафоричному сенсі. Наприклад, у психології резильєнтність (або резилієнс) означає стресостійкість або життєстійкість особистості. У минулому столітті термін «резильєнтність» став активно застосовуватися у медичних науках, психології, екології, а протягом останніх десятиліть значно поширився також і в економічних, соціальних і політичних науках. Цікавість до цього поняття була викликана зростаючою нестабільністю політичних систем, світовими масштабами фінансових криз, зростанням ризиків виникнення стихійних лих і глобальної зміни клімату. Таким чином, на сьогодні поняття резильєнтності має міждисциплінарний характер,

об'єднуючи різні аспекти природничих та суспільних наук [233].

О. Яра зазначає, що в умовах повномасштабного вторгнення підтримання належного рівня діяльності органів публічної адміністрації є необхідним компонентом у протидії ворогу, який посягає на територіальну цілісність держави. На переконання професорки, з метою узгодження положень Закону України «Про правовий режим воєнного стану» з нормами Конституції України в останньому документі необхідно визначити базові положення щодо організації діяльності військових адміністрацій. Крім того, за прикладом Ізраїлю запропоновано створити в Україні окремі зони, зважаючи на рівень потенційної чи наявної військової загрози, і залежно від цього наділяти військові адміністрації належними автономією та повноваженнями [234, с. 64]. Цілком погоджуємося з наведеною тезою, адже досвід Ізраїлю визнано нами одним із найбільш актуальних для України, на чому наголошувалось у попередньому підрозділі дослідження. Водночас теза про узгодження положень законодавства щодо діяльності військових адміністрацій вбачається нам передчасною з огляду на неможливість внесення змін до Основного Закону України під час дії воєнного стану.

В. Борисенко та Ю. Борисенко, досліджуючи публічне управління процесами забезпечення національної стійкості на рівні територіальної громади, вказують на те, що базовими принципами для розбудови системи публічного управління процесами забезпечення національної стійкості на рівні територіальної громади можуть стати три принципи, на яких понад 20 років базується Національна система менеджменту надзвичайних ситуацій США (The National Incident Management System, NIMS). Це принципи гнучкості (flexibility), стандартизації (standardization) та єдності зусиль (unity of effort). Гнучкість передбачає можливість адаптувати систему управління до будь-якої надзвичайної ситуації чи кризи. Вона дозволяє системі бути масштабованою, а отже, прийнятною до нестандартних ситуацій, що суттєво відрізняються за ступенем небезпеки, географічним розташуванням, демографічними, кліматичними, культурними та організаційними

особливостями. Стандартизація є необхідною для взаємодії між різними організаціями та рівнями управління під час реагування на нетипові ситуації. Стандартизація також передбачає визначення загальної термінології задля встановлення ефективної комунікації та поширення усталених практик, щоб забезпечити можливість плідної взаємодії та сприяти згуртованості між різними залученими організаціями. Єдність зусиль означає координацію діяльності між різними організаціями для досягнення спільних цілей, що дозволяє організаціям із конкретними юрисдикційними повноваженнями підтримувати одна одну, зберігаючи при цьому власні повноваження [235, с. 50].

Дійсно, покладання в основу діяльності військових адміністрацій зазначених принципів має сприяти їхній здатності до більш ефективної роботи в умовах динамічних викликів і загроз воєнного стану.

У свою чергу, Н. Варенья відносить до однієї з ключових переваг вітчизняного державного управління швидкий перехід до цифровізації, що дозволив забезпечити безперебійність надання публічних послуг навіть в умовах активних бойових дій. Авторка називає платформу «Дія» важливим інструментом для громадян і держави, що зменшує бюрократичні бар'єри та спрощує взаємодію між населенням та державними органами. Здатність зберегти керованість і забезпечити мінімальні стандарти функціонування держави демонструє унікальний досвід, який може бути використаний для подальшого реформування та зміцнення державного управління у післявоєнний період. Запорукою успішного відновлення країни вчена називає вирішення питання подолання бюрократії, боротьби з корупцією, відновлення економіки та забезпечення соціальної стабільності [236, с. 7].

О. Акімова зазначає, що наскрізна цифровізація суттєвою мірою виявила свій ефект у період протистояння збройній агресії. Відомо, що прийняття викликів цифрового розвитку різними сферами урядування сприяє підвищенню адаптивності практики управління до змін та оптимізації управлінських процесів. Водночас стрімка цифровізація часто розглядається

як одна із суттєвих загроз, зокрема національній безпеці, через зростаючу вразливість багатьох систем до несанкціонованого доступу. Спираючись на щорічний звіт із глобальних ризиків Світового економічного форуму, вчена називає як найбільш імовірні (на часовому горизонті 2 років), за результатами опитування експертів, ризик введення в оману чи дезінформації (тісно пов'язаний із розвитком технологій штучного інтелекту) та ризики кібербезпеки [237, с. 13].

Варто визнати, що цифровізація у діяльності військових адміністрацій має критично важливе значення, що обумовлюється зростаючою роллю цифрових технологій. Вони дозволяють військовим адміністраціям швидко та безпечно надавати громадянам послуги без особистого відвідування та скупчень, обробляти інформацію, здійснювати міжвідомчу комунікацію, оптимізувати розподіл наявних ресурсів і засобів.

У дослідженні Київської школи економіки (KSE) «Пояснення стійкості України до вторгнення Росії: роль місцевого самоврядування та реформи децентралізації» проаналізовано динамічні ролі та потенціал громад у пом'якшенні наслідків війни. Наголошено на значному впливі таких чинників, як підготовленість до надзвичайних ситуацій, інституційна надійність та адаптивність, як вимірів стійкості місцевих спільнот в умовах війни. Підготовленість означає стан готовності громади до надзвичайних ситуацій, що охоплює постійне планування, організацію, навчання та накопичення ресурсів. Інституційна надійність передбачає здатність громади підтримувати функціональність під час шоків і швидко відновлювати операційну спроможність. Адаптивність стосується свідомих змін у практиках громади для реагування на стрес, наприклад організації роботи під час тривалих відключень електроенергії або після пошкодження інфраструктури внаслідок бойових дій. Аналіз встановлює позитивний зв'язок між стійкістю громад і індексом підготовленості, причому міські громади демонструють вищі показники. Вищий відсоток власних доходів позитивно впливає на індекс, підкреслюючи важливість фінансової

самодостатності громад. Наявність центрів підтримки бізнесу корелює з вищою підготовленістю, що свідчить про їхню значущу роль у стимулюванні ділової активності. Угоди про співпрацю між громадами також пов'язані з підвищеною підготовленістю, що підкреслює важливість спільного використання ресурсів. Мають вплив на адаптацію і географічні чинники (наприклад, громади в північному регіоні демонструють позитивну кореляцію між адаптацією та заходами підготовки до зими). Крім того, важливими є економічні та соціальні передумови підготовленості громад. Сприяє стійкості зміцнення соціального капіталу, можливість здійснювати управління та заохочувати залучення громадян через фізичні хаби та віртуальні мережі. Активні угоди про співпрацю підвищують адміністративну стійкість, підкреслюючи цінність співробітництва між громадами. Таким чином, розвиток економічних можливостей громади, розбудова соціальних мереж для активної участі громадян у децентралізації відіграють важливу роль у зміцненні стійкості громад до інституційних шоків під час війни [238, с. 44].

Отже, ключовими умовами резильєнтності громад в умовах воєнного стану слід вважати поєднання основних засад кризисного управління з можливостями цифровізації, диференціації їхніх потреб та активної співпраці між собою для компенсації обумовлених війною потреб.

Четверте. Триваюча повномасштабна збройна агресія РФ характеризується не лише наявністю постійно існуючих загроз, а й змінюваними дестабілізуючими чинниками.

Так, О. Глущенко доходить висновку про те, що стратегічні орієнтири держави у сфері забезпечення національної безпеки полягають у тому, що Україна має сформувати достатні власні спроможності як базис для забезпечення своєї безпеки, створення системи комплексного стратегічного аналізу воєнних загроз національній безпеці України, розвитку об'єднаних розвідувальних спроможностей сил оборони з метою отримання повної та достовірної інформації для своєчасного ухвалення рішень щодо забезпечення

воєнної безпеки держави; забезпечення здатності держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища, ефективно протистояти воєнним загрозам, безперебійно функціонувати до і під час воєнного конфлікту, а також у короткі строки відновлюватися після його завершення [239, с. 55]. Погоджуючись із викладеним, вважаємо за потрібне детальніше зупинитися на аналізі динамічних загроз, обумовлених дестабілізуючою дією воєнного стану.

М. Бліхар зі співавторами звертає увагу на дестабілізуючі чинники забезпечення інституційної стійкості публічного управління в контексті досягнення цілей сталого розвитку під впливом викликів воєнного стану. До таких він відносить: а) низький рівень інституційної спроможності органів публічного управління; б) неспроможність органів публічного управління забезпечити прозорість і відкритість своєї діяльності; в) непрозорість виборчих процесів та обрання до органів публічної влади представників кланово-олігархічних структур; г) наявність перешкод щодо вільного волевиявлення громадян; ґ) надмірний політичний тиск на органи публічної влади представників бізнесових і кримінальних структур; д) посилення політичної нестабільності, невизначеність політичного курсу та скорочення політичних циклів; е) недосконалість чинного законодавства та його неспроможність повною мірою захистити інтереси громадськості; є) стрімке зростання рівня корупції та недосконалість механізмів антикорупційної боротьби [240, с. 184].

У свою чергу, В. Гришко та В. Лисий наголошують, що боротьба з корупцією в Україні в умовах воєнного стану є не лише питанням внутрішньої політики, а й важливим елементом національної безпеки, соціальної стабільності та міжнародної репутації країни. Успішна антикорупційна політика допоможе Україні не лише вистояти в умовах війни, а й закласти міцний фундамент для повоєнного відновлення, економічного зростання та інтеграції в європейську спільноту [241, с. 548]. Варто погодитись із наведеною тезою, адже централізація влади у сукупності

з обмеженнями прав та свобод людини збільшують потенційні корупційні ризики в діяльності військових адміністрацій.

Громадською організацією Transparency International Ukraine була підготовлена концепція відбудови України, що передбачає розв'язання найбільших ризиків у процесі відновлення країни. До таких ризиків на підставі аналізу повоєнної відбудови низки інших країн фахівцями були віднесені: а) хибний розподіл ресурсів – відсутність єдиної стратегії, неправильна пріоритезація потреб через політичний вплив або неефективний аналіз; б) нестача зусиль уряду та підтримки партнерів – пасивність національного уряду у протидії ризикам, розчарування партнерів відбудови; в) низька якість проєктів – недостатнє планування, погане виконання робіт, незавершені проєкти; г) корупція – розкрадання коштів, вплив на вибір проєктів [242].

Таким чином, дестабілізуючі чинники воєнного стану, змінюючись під впливом тих чи інших обставин, обумовлених повномасштабною збройною агресією РФ, зашкоджують нормальній роботі публічної влади в Україні та військових адміністрацій зокрема. Причому характер і види таких чинників істотно відрізняються між собою (корупційні, військові, економічні, політичні, інформаційні, ідеологічні та ін.).

П'яте. Щодо відсутності концептуальної моделі відновлення звичайного порядку функціонування публічної адміністрації після скасування дії особливого правового режиму воєнного стану потрібно вказати, що, на наше переконання, це є найголовнішою проблемою вже сьогодні. Зазначений аспект має не тільки охоплювати передачу повноважень від військових адміністрацій відповідним місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування, а й враховувати проблемний характер реінтеграції деокупованої території.

Тут варто погодитись із Б. Логвиненком у тому, що деокупація та подальша реінтеграція захоплених унаслідок збройної агресії територій є складним і довготривалим процесом. Складність останнього полягає у

застосуванні комплексного підходу, коли необхідно поєднати військові, організаційні, правові, соціальні, ідеологічні, економічні та інші заходи для відновлення територіальної цілісності України. Причому важливим компонентом цього процесу є забезпечення прав і свобод населення, яке проживає на деокупованій території. Успіх реінтеграції значною мірою залежить від формування дієвого механізму її реалізації, головним критерієм оцінки якого має слугувати повнота забезпечення прав і свобод громадян на такій території [243, с. 140].

На думку Н. Алюшиної, основою нової моделі публічної служби у повоєнний період буде суцільна цифровізація, що, як зазначалося вище, також відіграє важливу роль для резильєнтності громад. Це дозволить не тільки забезпечити якість послуг для громадян, а й заощадити час і ресурси [244].

Слід зазначити, що у вітчизняній науці вже сьогодні є низка досліджень та стратегічних планів, проєктів і концепцій, присвячених повоєнній відбудові України [245; 246]. Погоджуємося з важливістю таких досліджень. Проте варто зважити на певну передчасність їхньої розробки, адже вести мову про повоєнний стан можна виключно після завершення активної фази бойових дій.

Потрібно звернути увагу на подальший розвиток України у повоєнний період, адже військові адміністрації є тимчасовими органами державної влади. У зв'язку з цим убачається корисним і доцільним досвід Ізраїлю в частині запровадження інституту Координатора урядової діяльності на територіях (Coordinator of Government Activities in the Territories). На нашу думку, зазначений інститут має містити типові для місцевих державних адміністрацій структурні підрозділи [247] з відповідною координацією урядових уповноважених осіб для реінтеграції деокупованих територій. Причому, спираючись на ізраїльський досвід, у складі інституту урядового координатора мають функціонувати окремі структурні підрозділи для прикордонних територій та деокупованих територій.

Однак про реальне удосконалення діяльності військових адміністрацій в Україні можна буде вести мову після повернення звичайного порядку функціонування державного апарату, відновлення повноважень органів місцевого самоврядування, детального аналізу роботи військових адміністрацій на всіх рівнях організації та повернення до мирного життя. Зазначений процес буде складним і тривалим, проте у перспективі він має сприяти удосконаленню правового статусу військових адміністрацій в Україні.

Висновки до розділу 3

У ході дослідження було з'ясовано, що існування військових адміністрацій як тимчасових органів державної влади має тривалу історію. До однієї з найбільш успішних моделей, що поєднують швидкість прийняття рішень із дотриманням принципів верховенства права та демократії, слід віднести модель, що функціонує в Ізраїлі. Водночас тимчасовий характер функціонування таких органів влади в особливий період породжує низку проблем, пов'язаних із загальними питаннями легітимності, потенційним зловживанням повноваженнями, повнотою і законністю обмежень прав і свобод громадян, а також недоліками у взаємодії з іншими органами влади (цивільної адміністрації).

Одержані результати можуть сприяти подальшому визначенню перспектив удосконалення вітчизняного законодавства та організаційних особливостей функціонування тимчасових органів державної влади в Україні під час дії особливого правового режиму воєнного стану.

Досвід окремих держав-учасниць ЄС, США, Ізраїлю та країн Східної Європи свідчить, що ефективність тимчасових адміністрацій залежить від законодавчої визначеності, демократичного контролю та обмеженого строку дії повноважень відповідних органів. У більшості країн тимчасові органи

влади діють за принципом субсидіарності та тісної координації з місцевим самоврядуванням. Можливим і доцільним для України вбачається запозичення моделі, що поєднує централізоване управління в кризових умовах із системою громадського контролю та підзвітності. Це дозволить забезпечити гнучке й оперативне реагування на надзвичайні ситуації та зовнішні загрози, а з іншого боку, мінімізувати обмеження прав і свобод людини та громадянина.

Наголошено, що для вирішення проблеми удосконалення адміністративно-правового статусу військових адміністрацій цілком очевидною є необхідність прийняття законодавчого акта про діяльність таких органів влади, що обов'язково має включати чіткі й прозорі умови їх утворення, реорганізації та ліквідації, розподілу повноважень, зокрема з органами місцевого самоврядування.

Зважаючи на важливість зазначеної проблеми, а також відновлення функціонування органів місцевого самоврядування у повоєнний період, є незрозумілою пасивна роль законодавця у вирішенні цього питання, яке залишається невирішеним від початку збройної агресії та утворення військових адміністрацій.

Вказано на відсутність дієвих механізмів щодо реагування на порушення прав і свобод людини в особливих умовах воєнного стану з метою своєчасного інформування про такі випадки міжнародної демократичної спільноти. Підкреслено, що військові адміністрації, як адміністративні органи, наділені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» широкими повноваженнями щодо тимчасових обмежень прав і свобод людини, можуть виступати одночасно і суб'єктами захисту відповідних прав і свобод (заходи воєнного стану для забезпечення публічного інтересу), і суб'єктами їх порушення через надмірне або необґрунтоване застосування таких заходів і обмежень.

Сформульовано висновок, що здійсненню публічної влади в Україні у цілому та діяльності військових адміністрацій зокрема перешкоджають

дестабілізуючі чинники воєнного стану (корупційні, військові, економічні, політичні, інформаційні, ідеологічні та ін.), які змінюються під впливом тих чи інших обставин, обумовлених повномасштабною збройною агресією РФ.

Акцентовано на наявності у вітчизняній правовій науці низки сучасних досліджень та стратегічних планів, проєктів і концепцій, присвячених повоєнній відбудові України. Погоджуємося з важливістю таких досліджень. Проте варто вказати на певну передчасність їх розробки, адже вести мову про повоєнний стан можна виключно після завершення активної фази бойових дій та переходу до дипломатії.

ВИСНОВКИ

У висновках сформульовано основні результати дослідження, наведено наукові положення та пропозиції, які вирішують важливе наукове завдання, що полягає у визначенні сутності та особливостей адміністративно-правового забезпечення діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану. Основні з них такі:

1. Встановлено, що питання діяльності тимчасових органів державної влади під час дії особливих правових режимів не були предметом комплексних досліджень у вітчизняній адміністративно-правовій науці. Науковий доробок у цій сфері має переважно історико-правовий або міжнародно-правовий характер. Еволюційний розвиток підходів до функціонування тимчасових органів державної влади відображає трансформацію політико-правових процесів в Україні – від періоду визвольних змагань початку ХХ ст. до сучасного етапу протидії повномасштабній збройній агресії РФ. Сучасні наукові дослідження у своїй переважній більшості зосереджені на вирішенні проблем забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини в особливий період воєнного стану. Основна увага фахівців приділена правовим засадам функціонування військових адміністрацій в Україні, їхньому адміністративно-правовому статусу, взаємодії з цивільними та військовими інституціями, а також повноваженням щодо захисту прав та свобод людини і громадянина.

Стан наукового дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення функціонування тимчасових органів державної влади під час дії особливих правових режимів слід вважати достатнім, хоча наукова розробка окремих аспектів функціонування тимчасових органів державної влади, зокрема військових адміністрацій, залишається поверхневою. Водночас потрібно вказати на актуальність вивчення окремих аспектів діяльності військових адміністрацій, а також відновлення функціонування місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування у повоєнний

період.

2. З'ясовано, що нормативно-правова основа діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану здебільшого сформована такими законодавчими актами, як: Конституція України; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»; Закон України «Про військово-цивільні адміністрації»; Закон України «Про боротьбу з тероризмом» та Закон України «Про правовий режим воєнного стану».

Наголошено на певній фрагментарності адміністративно-правового регулювання, що не дозволяє охопити всі аспекти функціонування військових адміністрацій в Україні, а також на важливості забезпечення балансу між централізацією управління під час воєнного стану та дотриманням конституційних принципів демократичності й законності.

На підставі проведеного аналізу нормативно-правових актів у досліджуваній сфері до основних проблем функціонування тимчасових органів державної влади віднесено: а) недостатню чіткість правового статусу військових адміністрацій, зокрема відсутність правової регламентації обов'язків таких органів, а також їхньої взаємодії з іншими органами державної влади; б) неузгодженість між законодавством про військові адміністрації та принципами місцевого самоврядування, адже утворення таких тимчасових органів обмежує права територіальних громад на самоуправління, що суперечить Конституції України і Європейській хартії місцевого самоврядування; в) відсутність нормативно закріпленої координації військових адміністрацій зі складовими сектору безпеки і оборони, що вбачається надзвичайно важливим у особливих умовах воєнного стану; г) невизначеність інструментів громадського контролю за діяльністю військових адміністрацій, що обмежує можливість участі громадян у процесі прийняття рішень та підзвітності таких органів перед громадою; г) істотні корупційні ризики, що супроводжують діяльність таких органів.

3. Охарактеризовано адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні, який охоплює насамперед повноваження

відповідних тимчасових органів державної влади, їхнє місце у системі публічної влади та механізми їх утворення, реорганізації й ліквідації. Вказано на дуальний характер військових адміністрацій, що поєднують повноваження як місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування. До важливих особливостей адміністративно-правового статусу військових адміністрацій віднесено їхній тимчасовий характер.

Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій визначено як сукупність закріплених у законодавстві положень, які встановлюють повноваження, гарантії їх реалізації, їхнє місце та роль у системі публічної влади під час дії особливого правового режиму воєнного стану.

4. Обґрунтовано реалізацію заходів правового режиму воєнного стану військовими адміністраціями, на підставі чого констатовано, що за характером дії заходи правового режиму воєнного стану істотно розрізняються між собою, що впливає на обрання інструментарію для їх реалізації військовими адміністраціями. Підкреслено, що реалізація заходів правового режиму воєнного стану військовими адміністраціями найчастіше відбувається шляхом взаємодії з іншими суб'єктами владних повноважень як цивільного (Мін'юст, МОЗ України), так і військового (силового) блоку (Національна гвардія України, ЗСУ, СБУ) тощо. За змістовним наповненням заходи правового режиму воєнного стану умовно поділені на безпекові, примусові, уповноважуючі, забороняючі та забезпечувальні.

Під заходами правового режиму воєнного стану запропоновано розуміти сукупність визначених Конституцією України та законами України правових інструментів, що мають різне спрямування, тривалість і характер дії, здійснюваних із метою захисту прав і свобод людини, забезпечення національної безпеки та оборони, захисту державного суверенітету і територіальної цілісності під час дії особливого правового режиму воєнного стану. У свою чергу, реалізацію заходів правового режиму воєнного стану військовими адміністраціями представлено як тимчасово діючий, підзаконний та обумовлений об'єктивними потребами процес застосування

військовими адміністраціями правових, організаційних та інших заходів у межах наданих їм повноважень, спрямованих на забезпечення національної безпеки та оборони, захист державного суверенітету і територіальної цілісності під час дії особливого правового режиму воєнного стану.

5. Детерміновано гарантії дотримання прав людини і громадянина в Україні під час дії воєнного стану в діяльності військових адміністрацій. У зв'язку з цим наголошено, що військові адміністрації, як тимчасові органи державної влади, створюються в умовах, коли існує загроза національній безпеці або відбуваються масштабні порушення громадського порядку. Основною метою їх функціонування є відновлення законності та забезпечення життєдіяльності населення. З іншого боку, широкі повноваження військових адміністрацій можуть стати джерелом обмеження прав і свобод людини в особливий період, обумовленого не лише суспільною потребою, а й порушенням балансу між приватним і публічним інтересом.

До засад забезпечення прав людини у діяльності військових адміністрацій, що мають бути покладені в основу їх гарантій, слід віднести:

- а) верховенство права. Передбачає, що діяльність військових адміністрацій має здійснюватися виключно в суворій відповідності до закону;
- б) пропорційність. Стосується відповідності будь-якого обмеження прав і свобод людини загрозам безпеці та обороні держави, усунення яких покладається на військові адміністрації, військове командування та інші складові сектору безпеки і оборони;
- в) визнання і дотримання міжнародних стандартів прав людини. Як асоційована держава-учасниця ЄС, Україна визнає та ратифікує міжнародні акти, що є частиною національного законодавства. Відповідно, ратифіковані міжнародні документи мають становити основу для формування стандартів дотримання прав людини в особливих умовах;
- г) підконтрольність. Недопущення перевищення повноважень військовими адміністраціями може бути досягнуто шляхом контролю з боку уповноважених суб'єктів. Діяльність військових адміністрацій може і має бути відкрита для перевірок із боку Верховної Ради

України, Уповноваженого з прав людини, ДБР, БЕБ України та НАБУ; г) участь громадськості. Передбачає створення платформ (гарячі лінії, електронні форми, чат-боти, електронні скриньки тощо) для інформування населення про порушення з боку посадовців військових адміністрацій та внесення відповідних пропозицій, висвітлення діючих напрямів взаємодії з громадськістю. Це також сприятиме підвищенню рівня довіри населення до державної влади під час дії воєнного стану.

6. Розкрито взаємодію військових адміністрацій із іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану та наголошено, що цьому питанню в законодавстві приділено недостатньо уваги.

Зауважено на тому, що мета взаємодії військових адміністрацій з іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану не має сталого змісту. В одних випадках мета взаємодії полягає у збереженні життя та здоров'я людей, у інших – в економічній спроможності громади, у третіх – у безпеці та обороні держави.

Взаємодія вбачається важливою запорукою узгоджених дій військових адміністрацій із іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану. Зазначена взаємодія може розглядатися як певний процес або як форма (зовнішній вияв) діяльності військових адміністрацій, що у контексті дослідження є більш прийнятним підходом.

Під формами взаємодії військових адміністрацій із іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану пропонується розуміти врегульовані нормативно-правовими актами різної юридичної сили зовнішні прояви виконавчо-розпорядчих дій учасників такої взаємодії, що характеризуються спільною метою, досягненням узгоджених результатів та розподілом взаємних прав та обов'язків.

До правових форм взаємодії віднесено: нормативну, безпекову, соціальну та інституційну. Із-поміж неправових форм взаємодії виокремлено: організаційну, інформаційну, сервісну, координаційну, аналітичну та законотворчу.

7. Вивчено й опрацьовано зарубіжний досвід функціонування тимчасових державних органів в умовах дії особливих правових режимів, який дозволяє вести мову про важливість оперативної адаптації до нових умов, злагодженої взаємодії між різними гілками влади (суб'єктами владних повноважень), зосередження управлінських функцій у межах однієї або декількох спеціально утворених інституцій, чіткий розподіл повноважень, можливість запровадження особливого режиму як на всій території держави, так і на окремих її адміністративно-територіальних одиницях.

Вивчення зарубіжного досвіду дозволяє констатувати, що в організаційному аспекті діяльність тимчасових органів державної влади найчастіше представлена як через роботу штабів (колегіальна форма), так і через роботу спеціально уповноважених осіб на особливий період (індивідуальна форма).

За обсягом покладених на такі органи завдань їх запропоновано поділяти на три умовно виділені групи: 1) військові, що утворюються у зв'язку з військовою загрозою та пов'язані зі збройною агресією; 2) надзвичайні, що утворюються для оперативного реагування на надзвичайні ситуації природного або техногенного характеру; 3) універсальні, що поєднують функціонал обох перерахованих груп та утворюються на період дії особливого періоду.

До переліку типових загроз, що супроводжують існування тимчасових органів влади у зарубіжних країнах, віднесено такі: 1) штучні затримки у поверненні до нормалізації звичайного порядку життєдіяльності суспільства та функціонування державного апарату; 2) недостатньо детально регламентований порядок взаємодії тимчасових органів влади з «основними» суб'єктами публічної адміністрації; 3) відсутність єдиних меж та стандартів допустимого і прийняттого обмеження прав і свобод людини на особливий період; 4) високі корупційні загрози, пов'язані з обмеженням функціонування медіа, проведенням масових заходів, припиненням громадського контролю, зосередженням управлінських повноважень у межах

спеціально утворених на особливий період органів та/або посадових осіб.

Вивчення зарубіжного досвіду функціонування тимчасових органів державної влади свідчить про те, що ці інституції є невід'ємною частиною механізмів публічного управління в надзвичайних (особливих) умовах. Ефективність діяльності таких органів залежить від чіткого визначення повноважень, прозорості процедур призначення та звільнення керівників і персоналу, а також наявності прозорих механізмів контролю та звітності.

8. 3-поміж проблем удосконалення діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану виокремлено такі: 1) недостатньо деталізоване закріплення правового статусу військових адміністрацій у законодавстві; 2) відсутність достатнього емпіричного матеріалу щодо формування критеріїв і стандартів дотримання прав людини у діяльності військових адміністрацій; 3) різна резильєнтність громад за ключовими показниками; 4) постійна зміна характеру загроз, обумовлених дестабілізуючими чинниками воєнного стану; 5) відсутність концептуальної моделі відновлення звичайного порядку функціонування публічної адміністрації після скасування дії особливого правового режиму воєнного стану.

Наголошено на тому, що удосконалення діяльності військових адміністрацій має ґрунтуватися на системному перегляді їхнього адміністративно-правового статусу, уточненні повноважень і процедур підзвітності. Пріоритетним завданням визначено законодавче унормування порядку створення, функціонування і ліквідації військових адміністрацій після припинення дії особливого правового режиму воєнного стану.

Підкреслено важливість забезпечення балансу між ефективністю управління та гарантіями прав людини, а також створення механізмів громадського й парламентського контролю. Доцільною також убачається розробка окремого нормативно-правового акта, який би регламентував усі аспекти діяльності військових адміністрацій в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1996. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.
3. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text>.
4. Декларація Української Директорії, що зробила Директорія. Історичний документ від 26.12.1918. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0010300-18#Text>.
5. Подковенко Т. Законодавча діяльність Директорії УНР. *Підприємництво, господарство і право*. 2003. № 11. С. 80–84.
6. Подковенко Т. Директорія УНР: формування засад української державності. *Часопис Київського університету права*. 2007. Вип. 4. С. 35–40.
7. Дзейко Ж. О. Інституційно-правові передумови формування вищих органів влади Української Народної Республіки періоду Директорії за часів Гетьманщини (21 травня – 14 грудня 1918 р.): історико-правове дослідження. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2024. Вип. 83. Ч. 1. С. 32–37.
8. Дорошук Н. Особливості та пріоритети законодавчої діяльності Директорії УНР (1918–1920 рр.). *Матеріали XXXIX Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. «Вітчизняна наука на зламі епох: проблеми та перспективи розвитку» : зб. наук. праць*. Переяслав-Хмельницький, 2018. Вип. 39. С. 95–98.
9. Кравчук М. Держава та армія УНР в добу Директорії та їх правове закріплення. *Evropský politický a právní diskurz*. 2018. Sv. 5. Vyd. 6. С. 88–96.
10. Використання інструментів місцевої демократії під час дії

воєнного стану. Офіс Ради Європи в Україні.
 URL : <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/use-of-local-democracy-tools-under-martial-law>.

11. Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 05.06.2000 № 915 (втратила чинність). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/915-2000-%D0%BF#Text>.

12. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України : Закон України від 19.12.2019.
 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-20#Text>.

13. Лисенко О. Кабінет Міністрів України: становлення і функціонування (1990–1995 рр.) *Політичний менеджмент*. 2005. № 5. С. 114–117.

14. Кувітанова Ю. І. Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України: загальнотеоретична характеристика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2018. 285 с.

15. Зозуля О. Засади та порядок формування тимчасових слідчих комісій Верховної Ради України. *Конституційно-правові академічні студії*. 2021. № 1. С. 87–98.

16. Болдирєв С. В. Тимчасові слідчі комісії як суб'єкти здійснення парламентського контролю в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2011. Вип. 22. С. 139–149.

17. Федоренко В. Л. Комітети, тимчасові спеціальні та слідчі комісії Верховної Ради України: поняття, функції та повноваження, структура та порядок діяльності. *Право і суспільство*. 2021. № 6. С. 9–21.

18. 10 років тому була ухвалена перша резолюція ГА ООН щодо Криму. Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим.
 URL : <https://surl.li/cvmqzx>.

19. Україна і Парламентська асамблея Ради Європи. Постійне представництво України при Раді Європи. URL : <https://coe.mfa.gov.ua/>

spivrobotnictvo/ukrayina-v-parye.

20. OSCE Parliamentary Assembly adopts resolution condemning Russia's continuing actions in Ukraine. URL : <https://surl.lt/nwlehm>.

21. Про Заяву Верховної Ради України «Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків» : постанова Верховної Ради України від 21.04.2015 № 337-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/337-19#Text>.

22. Про Заяву Верховної Ради України про непохитність державної політики України щодо деокупації та реінтеграції Автономної Республіки Крим і міста Севастополя : Постанова Верховної Ради України від 04.09.2024 № 3949-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3949-20#Text>.

23. Чвалюк А. М. Міждержавний збройний конфлікт, окупований Крим та протидія фінансуванню тероризму. *Асоціація реінтеграції Криму*. URL : <https://surl.li/ueasvi>.

24. Чвалюк А. М. Урядовий план реінтеграції Криму: міжнародний вимір. *Асоціація реінтеграції Криму*. URL : <https://surl.li/gasoer>.

25. Пилипенко В. В. Анексія Криму: реакція світової спільноти та зміни в роботі журналістів півострова. *Часопис Київського університету права*. 2024. № 2. С. 152–155.

26. Тищенко Ю., Каздобіна Ю., Гучакова Т. та ін. Крим після анексії. Державна політика, виклики, рішення та дії. Біла книга / за заг. ред. Ю. Тищенко. Київ : ТОВ «Агентство» Україна», 2016. 148 с.

27. Логвиненко Б. О. Адміністративно-правове забезпечення деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2023. № 2. С. 126–130.

28. Задорожній О. В. Наслідки незаконної анексії Кримського півострова Російською Федерацією. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 6. С. 262–266. URL : http://lsej.org.ua/6_2014/73.pdf.

29. Беліцер Н. Кримські татари як корінний народ. Київ : ДП

«Національне газетно-журнальне видавництво», 2018. 168 с.

30. 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 14.04.2014 № 405/2014. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405/2014#Text>.

31. 2014 – офіційно оголошено про початок Антитерористичної операції на сході України. *Український інститут національної пам'яті*. URL : <https://uinp.gov.ua/istorychnyy-kalendar/kviten/14/2014-oficiyno-ogolosheno-pro-pochatok-antyterorystychnoyi-operaciyi-na-shodi-ukrayiny>.

32. Пашинський В. Й. Адміністративно-правове забезпечення оборони України: теорія і практика : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 520 с.

33. Мельник С. М. Адміністративно-правові засади організації і функціонування суб'єктів військового управління у системі забезпечення національної безпеки та оборони України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2019. 462 с.

34. Коваль В. П. Адміністративно-правовий статус військовослужбовців в Україні в умовах правового режиму воєнного стану : дис. ... д-ра філос. : 081 Право. Харків, 2021. 225 с.

35. Ушаков І. В. Механізми реалізації цивільно-військового співробітництва у секторі безпеки і оборони України : дис. ... д-ра філос. : 281 Публічне управління та адміністрування. Київ, 2023. 187 с.

36. Вставська Т. В. Адміністративно-правовий статус осіб, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції в Україні : дис. ... д-ра філос. : 081 Право. Кропивницький, 2020. 249 с.

37. Фівкін П. М., Рибицька О. М., Правдивець Є. М. Взаємодія військово-цивільних адміністрацій з силами безпеки і оборони щодо правового забезпечення військових операцій. *Актуальні проблеми держави і права*. 2024. Вип. 104. С. 102–107.

38. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 квітня 2018 року «Про широкомасштабну антитерористичну операцію в Донецькій та Луганській областях» : Указ Президента України від 30.04.2018 № 116/2018. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/116/2018#Text>.

39. Кузьменко Д. О. Адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 185 с.

40. Гринь О. О. Адміністративно-правові засади функціонування сектору безпеки та оборони України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Тернопіль, 2024. 219 с.

41. Кравченко Л. О., Нікітюк Т. А., Лукічов В. Л., Арнаутова В. В. Взаємодія Збройних сил України з громадянським суспільством : довідник / за заг. ред. Л. О. Кравченко. Київ, 2021. 48 с.

42. Голобутовський Р. З., Логвиненко Б. О. Адміністративне право під час дії особливих правових режимів : навч. посібник (у визначеннях, таблицях і схемах). Дніпро : ДДУВС, 2024. 176 с.

43. Ільчишин В. В. Поняття та зміст правового регулювання військових адміністрацій в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 6. С. 489–493. URL : http://www.lsej.org.ua/6_2024/124.pdf.

44. Рой О. В. Військові адміністрації як суб'єкти владних повноважень. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 1. С. 441–446. URL : <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/300015>.

45. Мельник С. М. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні в умовах правового режиму воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 6. С. 100–104.

46. Дулгер В. В. Військові адміністрації як тимчасові державні органи з елементами військової організації управління у складі сектору безпеки й оборони України. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2018. № 2. С. 33–37.

47. Воєнний стан: теоретико-праксеологічні проблеми юриспруденції : кол. монографія. Львів ; Торунь : Liha-Pres, 2024. 508 с.

48. Водянніков О. Конституціоналізм в екстремальних умовах: установча і встановлена влада в кризові періоди. *Український часопис конституційного права*. 2021. № 4. С. 8–38.

49. Терлецький Д. С., Марусяк О. В., Батан Ю. Д., Афанасьєва М. В. та ін. Права людини в особливих правових режимах: досвід України : монографія / за заг. ред. М. В. Афанасьєвої. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. 356 с.

50. Тарахонич Т. І. Ефективність правового регулювання. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2004. Т. 26. С. 82–84.

51. Чемодурова А. Правове регулювання та його ефективність у сучасному світі. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 4. С. 262–267.

52. Бондаренко К. В. Деякі принципи державного управління адміністративно-політичною сферою. *Право і суспільство*. 2015. № 5-2. Ч. 3. С. 158–163.

53. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.

54. Берназюк Я. О., Бірюкова А. Г., Буглак Ю. О. та ін. Конституція України. Науково-практичний коментар : станом на 20 трав. 2018 р. / за заг. ред. К. І. Чижмарь, О. В. Лавриновича. Київ : Професіонал, 2018. 296 с.

55. Матвієнко А. С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. 376 с.

56. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України від 16.09.2014. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18#Text>.

57. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>.

58. Воєнні дії на сході України – цивілізаційні виклики людству / за заг ред. О. Кравченко. Львів : ЕПЛ, 2015. 136 с.

59. Грובה В. П. Цивільно-правова правосуб'єктність суб'єктів системи місцевого самоврядування. *Форум права*. 2014. № 1. С. 124–129.

60. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text>.

61. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.

62. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

63. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>.

64. Про здійснення начальниками військових адміністрацій населених пунктів у Запорізькій та Житомирській областях повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» : постанова Верховної Ради України від 13.12.2022 № 2831-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2831-IX#Text>.

65. Про утворення та реорганізацію військово-цивільних адміністрацій у Донецькій області : Указ Президента України від 19.02.2021 № 61/2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61/2021#Text>.

66. Про деякі питання військово-цивільних адміністрацій : Указ Президента від 23.04.2015 № 237/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/237/2015#Text>.

67. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>.

68. Про утворення військової адміністрації : Указ Президента України від 07.03.2025 № 156/2025. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156/2025#Text>.

69. Про затвердження Порядку перевірки документів в осіб, огляду

речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян під час забезпечення заходів правового режиму воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1456. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1456-2021-%D0%BF#Text>.

70. Про затвердження Порядку залучення працездатних осіб до суспільно корисних робіт в умовах воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 13.07.2011 № 753. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/753-2011-%D0%BF#n9>.

71. Про затвердження Порядку фінансового забезпечення діяльності військових адміністрацій : постанова Кабінету Міністрів України від 01.04.2022 № 397. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/397-2022-%D0%BF#Text>.

72. Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2020 № 573. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/573-2020-%D0%BF#top>.

73. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії територіальних органів поліції та міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України під час реагування на надзвичайні ситуації, у випадку введення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану : наказ МВС України від 31.10.2016 № 1129. URL : <https://surl.li/ciehvr>.

74. Про визначення районів проведення антитерористичної операції та термінів її проведення : наказ Антитерористичного центру при Службі безпеки України від 07.10.2014 № 33/6/a URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0033950-14#Text>.

75. Ташева: Військові адміністрації у Криму – перехідний етап до цивільних. *Крим. Реалії*. URL : <https://surl.li/lcdkts>.

76. Про введення в дію рішення Ради оборони області : розпорядження начальника Львівської ОВА від 06.01.2023 № 5/0/5-23ва. URL : <https://loda.gov.ua/documents/52039>.

77. Припинення повноважень органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Право в умовах війни. URL : <https://surl.li/ecflqc>.

78. Пухтинський М. О., Ворона П. В., Власенко О. В. та ін. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади : монографія / за заг. ред. П. В. Ворони. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2009. 280 с.

79. Білошицький В. Основи цивільно-військових відносин: світовий досвід та Україна. *Освіта регіону*. 2012. № 4. URL: <https://social-science.uu.edu.ua/article/898>.

80. Логвиненко Б. О. До питання про предмет медичного права України. *Європейські перспективи*. 2012. № 4. Т. 1. С. 74–78.

81. Чепель О. Військові адміністрації та військово-цивільні адміністрації України: що в них спільного та відмінного в умовах воєнного стану? *Chernivtsi law school*. URL : <https://surl.lt/ecnmhw>.

82. Холдоєнко А. В. Військово-цивільні адміністрації – елемент публічного управління з особливим призначенням. *Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави : тези доп. X Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 27-й річниці створення Харків. нац. ун-ту внутр. справ* (м. Харків, 19 лист. 2021 р.). Харків : ХНУВС, 2021. С. 98–99.

83. Обрусна С. Ю., Іванова І. В., Панімаш Ю. В., Пасинчук К. М. Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації військово-цивільного характеру як суб'єктів публічного управління. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2023. Вип. 78. Ч. 2. С. 90–95.

84. Залізнюк В. Хто важливіший: військова адміністрація чи місцева рада? *Юридична Газета*. 2022. 23 квітня. URL : <https://surl.li/awpescb>.

85. Кузьменко С. Г., Юрах В. М. Актуальні питання правового регулювання суспільних відносин в умовах воєнного стану. *Правовий часопис Донбасу*. 2022. № 4 (81). С. 195–199.

86. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підруч. 2-е вид. Київ :

Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. 520 с.

87. Кельман М. С., Мурашин О. Г. Загальна теорія держави і права : підруч. Київ : Кондор, 2006. 477 с.

88. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.

89. Безпалова О. І., Горбач Д. О. Поняття та структура адміністративно-правового статусу Національної гвардії України. *Форум права*. 2017. № 5. С. 31–38.

90. Сербин Р. А., Севрук В. Г. Окремі підходи до поняття адміністративно-правового статусу Національного банку України як суб'єкта державного фінансового моніторингу. *Держава та регіони. Серія : Право*. 2023. № 1. С. 251–256.

91. Адміністративне право України : підруч. / за заг. ред. Т. О. Коломoeць. Київ : «Істина», 2008. 457 с.

92. Коломoeць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

93. Безпалова О. І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія. Харків : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2014. 544 с.

94. Куліш А. М., Никифоров Є. О. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій в Україні. *Реформування правової системи в контексті євроінтеграційних процесів : матеріали VI Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Суми, 19-20 трав. 2022 р.). Суми, 2022. С. 287–290.

95. Яковчук Я. Обласні військові адміністрації як тимчасові органи державної місцевої влади. *Актуальні проблеми правознавства*. 2022. № 4 (32). С. 109–116. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr_2022_4_19.

96. Мельник С. М. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні в умовах правового режиму воєнного стану. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. Вип. 6. С. 100–104.

97. Зінкевич В. К. Проблеми правового статусу військових адміністрацій. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2023. Вип. 79. Ч. 2. С. 64–68.

98. Lohvynenko B. O., Myroniuk R. V., Svitlychnyy O. P., Prokopenko A. Y., Kalenichenko L. I. The way the health care system in Ukraine looks like : international practices within national realities. *Wiadomosci Lekarskie*. 2019. № 72 (4). P. 685–691.

99. Яндульський Ю. О. Адміністративно-правовий статус керівника військово-цивільної адміністрації. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 19-20 лип. 2017 р.). Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. С. 62–65.

100. Ільчишин В. В. Принципи правового регулювання організації та діяльності військових адміністрацій в Україні. *Право та державне управління*. 2024. № 1. С. 374–379.

101. Юридичний аналіз підстав утворення військової адміністрації в Чернігові, а також можливого «передання» її начальнику повноважень ОМС. *Опора*. URL : <https://surl.li/dicstr>.

102. Діяльність військово-цивільних адміністрацій у післявоєнний період : позиція ВАГ. *Всеукраїнська асоціація громад*. URL : <https://communities.org.ua/novyny/diyalnist-vijskovykh-czyvilnyh-administracij-u-pislyavoyennyj-period-pozycziya-vag/>.

103. Загородній М. Військові адміністрації: повзуча централізація чи необхідний інструмент під час війни? *Чесно*. URL : <https://www.chesno.org/post/5792/>.

104. Військова адміністрація (ВА) та військово-цивільна адміністрація (ВЦА): що між ними спільного й чим відрізняються? *Зразки заяв та документів*. URL : <https://surl.li/yvwwvjh>.

105. Яндульський Ю. О. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 4. С. 246–249.

106. Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 № 181-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/181-2022-%D1%80#Text>.

107. Стефанчишен Р. В. Встановлення та посилення охорони об'єктів критичної інфраструктури як захід правового режиму воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 5. С. 674–677. URL : http://lsej.org.ua/5_2024/170.pdf.

108. Про критичну інфраструктуру : Закон України від 16.11.2021. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#Text>.

109. Деякі питання об'єктів критичної інфраструктури : постанова Кабінету Міністрів України від 09.10.2020 № 1109. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1109-2020-%D0%BF#Text>.

110. Про затвердження Порядку ведення Реєстру об'єктів критичної інфраструктури, включення таких об'єктів до Реєстру, доступу та надання інформації з нього : постанова Кабінету Міністрів України від 28.04.2023 № 415. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2023-%D0%BF#Text>.

111. Про затвердження Національного плану захисту та забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури : розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.09.2023 № 825-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/825-2023-%D1%80#Text>.

112. Про затвердження Загальних вимог до кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури : постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.2019 № 518. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/518-2019-%D0%BF#Text>.

113. Про організацію трудової повинності та суспільно корисних робіт на території Львівської області : розпорядження начальника Львівської ОВА від 15.02.2023 № 62/0/5-23ВА. URL : <https://loda.gov.ua/documents/55630>.

114. Чи можна на території, де не ведуться бойові дії, вилучити будівлю комунальної власності без погодження місцевої ради – роз'яснення

експертів. *Децентралізація*. URL : <https://decentralization.ua/news/14894>.

115. Саєнко А. Г. Здійснення господарської діяльності в умовах воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 10. С. 269–272. URL : http://lsej.org.ua/10_2022/64.pdf.

116. Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану : Закон України від 17.05.2012. URL : <https://surl.li/kzkzjy>.

117. Скрипник С. Актуальні питання примусового відчуження та вилучення майна під час дії воєнного стану. *Погляди*. URL : <https://surl.lu/xsclih>.

118. Про запровадження комендантської години на території Куп'янського району Харківської області : наказ Куп'янської РВА Харківської області від 09.08.2024 № 2-В. URL : <https://kupyansk-gromada.gov.ua/news/1723461053/>.

119. Про затвердження Порядку встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів в Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан : постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1455. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1455-2021-%D0%BF#Text>.

120. Про встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів на окремих територіях Одеської області в умовах правового режиму воєнного стану. *Білгород-Дністровська районна державна адміністрація*. URL : <https://surl.li/peudfy>.

121. Мезенцова Н. Перевірки на блокпостах: коли порушується право на приватність? *Українська Гельсінська спілка з прав людини*. URL : <https://surl.li/fvdsnin>.

122. Чи можна проводити мирні зібрання під час воєнного стану? Пояснення експертів Центру громадянських свобод. *Центр громадянських*

свобод. URL : <https://surl.lu/wjcfyu>.

123. Білаш О. В. Питання законодавчого врегулювання мирних зібрань в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2022. Вип. 71. С. 216–221.

124. Бевз Ю. В. Проблеми правового регулювання заборони діяльності політичних партій в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2023. Вип. 78. Ч. 1. С. 83–89.

125. Про затвердження Порядку встановлення заборони або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан : постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1450. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1450-2021-%D0%BF#Text>.

126. Про внесення змін до Закону України «Про електронні комунікації» щодо підвищення ефективності організації роботи постачальників електронних комунікаційних мереж та/або послуг в умовах воєнного стану : Закон України від 03.05.2022. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2240-20#Text>.

127. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 18 березня 2022 року «Щодо реалізації єдиної інформаційної політики в умовах воєнного стану» : Указ Президента України від 19.03.2022 № 152/2022. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/152/2022#Text>.

128. Про затвердження Порядку заборони торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами в умовах правового режиму воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях : постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 № 1457. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1457-2021-%D0%BF#Text>.

129. Про встановлення особливого режиму у сфері виробництва та реалізації лікарських засобів, які мають у своєму складі наркотичні засоби, психотропні речовини та прекурсори, інші сильнодіючі речовини : наказ МОЗ України від 25.02.2022 № 382. URL : <https://surl.li/hsqawu>.

130. Про затвердження плану основних заходів цивільного захисту

України на 2025 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.12.2024 № 1313-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1313-2024-%D1%80#Text>.

131. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення планів цивільного захисту на особливий період суб'єктами господарювання : наказ ДСНС України від 19.03.2024 № 302. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0302388-24#Text>.

132. Про затвердження Інструкції з організації забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України та членів їх сімей жилими приміщеннями : наказ Міністерства оборони України від 31.07.2018 № 380. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1020-18/conv#n427>.

133. Деякі питання використання об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 10.03.2017 № 138. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/138-2017-%D0%BF#n12>.

134. Воробей П. А., Галунько В. В., Шишка Р. Б., Лазарев А. А. Військові адміністрації як адміністративні органи. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 7. С. 552–555. URL : http://lsej.org.ua/7_2024/133.pdf.

135. Про затвердження Порядку маркування в особливий період будівель та споруд, транспортних засобів, які підпадають під дію норм міжнародного гуманітарного права, відповідними розпізнавальними знаками (емблемами) : постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.2022 № 1199. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1199-2022-%D0%BF#Text>.

136. Медведенко Л. Якими емблемами маркуватимуть будівлі та транспорт, що підпадають під норми міжнародного гуманітарного права. *АрміяInform*. URL : <https://surl.li/tirqla>.

137. Питання безпеки та оборони. *Урядовий контактний центр*. URL : <https://ukc.gov.ua/knowledge/evakuatsiya-naselennya/>.

138. Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету

Міністрів України від 30.10.2013 № 841.

URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/841-2013-%D0%BF#Text>.

139. Про проведення обов'язкової евакуації населення Донецької області : розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.08.2022 № 679-р.

URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-2022-%D1%80#Text>.

140. Обов'язкова евакуація мешканців Донецької області. Підстави, відповідальність за відмову, наслідки відмови від евакуації. *Стабілізуєиен Сунпорт Сервісез*. URL : <https://surl.li/uepjlg>.

141. Деякі питання забезпечення населення продовольчими товарами в умовах воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 20.03.2022 № 328. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/328-2022-%D0%BF#Text>.

142. Про забезпечення населення продовольчими товарами тривалого зберігання в умовах воєнного стану : розпорядження Полтавської ОВА від 04.04.2023 № 195. URL : <https://poda.gov.ua/documents/146139>.

143. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування питань, пов'язаних із військовополоненими та інтернованими особами в особливий період № 4327 від 05.11.2020. *Верховна Рада України*. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70352.

144. Про утворення Координаційного штабу з проведення евакуаційних заходів та ефективного реагування на масове переміщення населення : постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2022 № 854. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/854-2022-%D0%BF#Text>.

145. Про затвердження Порядку проведення обов'язкової евакуації окремих категорій населення в разі введення правового режиму воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 07.11.2018 № 934. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/934-2018-%D0%BF#Text>.

146. Про затвердження Порядку встановлення обласними державними адміністраціями (обласними військовими адміністраціями) під час воєнного стану заборони торгівлі алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі, у визначений період доби : постанова Кабінету

URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1528-2024-%D0%BF#Text>.

147. Буханевич О. М., Забожук О. В. Військові адміністрації та місцеві органи влади: правові аспекти розподілу повноважень в умовах воєнного стану. *Правова позиція*. 2023. № 1 (38). С. 110–114.

148. Говоров В. С. Актуальні проблеми повноважень військових адміністрацій під час дії правового режиму воєнного стану. *Право та інновації*. 2024. № 1 (45). С. 87–95.

149. Бандурка О. М. Державна політика у сфері захисту прав і свобод людини в умовах воєнного стану. *Захист та дотримання прав громадян органами Національної поліції України в умовах воєнного стану : тези доп. учасників наук.-практ. конф.* (м. Вінниця, 07 груд. 2022 р.). Вінниця : ХНУВС, 2022. С. 14–16.

150. Наливайко Л. Р. Конституційні права і свободи людини та громадянина в умовах воєнного стану. *Наукові інновації та передові технології. Серія «Право»*. 2024. № 3 (31). С. 622–635.

151. Яндульський Ю. О. Гарантії дотримання прав людини в діяльності військових адміністрацій: питання і перспективи. *Knowledge, Education, Law, Management (KELM)*. 2023. № 7. С. 375–378.

152. Гайду С. О. Державно-правовий примус як метод реалізації політичної функції України в умовах воєнного стану. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2023. Вип. 80. Ч. 1. С. 18–23.

153. Богатир В. Як через війну в Україні обмежувалися права людини (повний список). *Юридична газета*. 2022. 16 листопада. URL : <https://surl.lu/bsnvxi>.

154. Діхтієвський П. Дотримання порядку в період воєнного стану – важливий засіб захисту прав громадян. *Забезпечення прав людини в умовах воєнного стану в Україні : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 15 груд. 2022 р.). Київ : Київський національний університет імені Тараса

Шевченка, 2022. С. 95–99.

155. Задніпряна-Корінна М. Ю., Корінний С. О. Забезпечення захисту прав і свобод людини. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 609–611. URL : http://www.lsej.org.ua/6_2023/141.pdf.

156. Данильян О. Г., Дзьобань О. П. Захист прав людини в Україні в умовах воєнного стану. *Інформація і право*. 2025. № 1 (52). С. 9–21.

157. Коваленко В. В. Механізм захисту прав і свобод людини в діяльності Національної поліції України. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 1 (19). С. 81–87.

158. Лінецький С. В. Гарантії прав і свобод людини та громадянина. Енциклопедія Сучасної України / редкол. : І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк та ін. ; НАН України ; НТШ. Київ : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2006. URL : <https://esu.com.ua/article-28680>.

159. Місяць А. П. Проблемні аспекти реалізації в Україні юридичних гарантій забезпечення прав людини і громадянина. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2024. Вип. 82. Ч. 1. С. 209–214.

160. Давиденко П. О. Механізм забезпечення конституційних прав людини в умовах воєнного стану : дис. ... д-ра філос. : 081 Право. Харків, 2023. 233 с.

161. Павчук І. С. Концептуальні засади адміністративно-правового статусу військових адміністрацій в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2023. № 3. С. 157–165.

162. Про Комплексний стратегічний план реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023–2027 роки : Указ Президента України від 11.05.2023 № 273/2023. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273/2023#Text>.

163. Дулгер В. В. Військово-цивільні адміністрації як унікальна форма цивільно-військових відносин в умовах надзвичайних правових режимів.

164. Взаємодія це. Психологічна енциклопедія. *Український психологічний ХАБ*. URL : <https://www.psykholoh.com/post/взаємодія-це>.

165. Козубовська І., Розлуцька Г., Савко О. Взаємодія школи і родини у вихованні молодших школярів: вітчизняний і зарубіжний досвід : методичні рекомендації для бакалаврів і магістрів початкової освіти : навч.-метод. видання. Ужгород : Вид-во УжНУ «Говерла», 2021. 28 с.

166. Ситнік С. В. Теоретичні основи управлінської взаємодії. *Наука і освіта*. 2010. № 9. С. 123–128.

167. Логвиненко Б. О. Публічне адміністрування сферою охорони здоров'я в Україні: теорія і практика : монографія. Київ : «МП Леся», 2017. 344 с.

168. Озерський І. В. Взаємодія органів слідства та дізнання у боротьбі з організованою злочинністю (психолого-правовий аспект). Економічні злочини: попередження і боротьба з ними: Президенту України, Уряду України, органам центральної та місцевої виконавчої влади. Аналітичні розробки, пропозиції наукових і практичних працівників : міжвідомчий наук. зб. / за ред. А. І. Комарової, М. О. Потебенька, В. П. Пустовойтенка та ін. Київ, 2001. Т. 25. С. 538–544.

169. Фоменко А. Є., Сидорова Е. О., Юніна М. П. Адміністративне право : підруч. / за заг. ред. О. С. Юніна. Дніпро : Видавець Біла К.О., 2022. 428 с.

170. Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В. та ін. Адміністративне право України : підруч. / за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 543 с.

171. Особливості організації діловодства у військових адміністраціях населених пунктів, які здійснюють повноваження місцевого самоврядування на підставі рішення Верховної Ради України. URL : <https://rm.coe.int/rozasnennia-dilovodstvo/1680aeb769>.

172. Маслова Я. І. Військово-цивільні адміністрації як суб'єкт

публічного адміністрування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 213–216. URL : http://lsej.org.ua/3_2021/56.pdf.

173. Pronevych O. S. Military administrations as subjects of crisis public administration under martial law: legal and organizational aspects // *Law in the postmodern epoch: general characteristics and manifestation particularities in separate law branches : Scientific monograph*. Riga, Latvia : «Baltija Publishing», 2023. 776 p. P. 479–502.

174. Про затвердження Порядку взаємодії між структурними підрозділами, на які покладено функції з питань ветеранської політики, та структурними підрозділами з питань охорони здоров'я щодо організації роботи спрямованої на підтримку ветеранів війни та військовослужбовців під час лікування в закладах охорони здоров'я : наказ Міністерства у справах ветеранів України від 19.11.2024 № 375. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1840-24#Text>.

175. Яровий К. В. Адміністративно-правові засади взаємодії Національної поліції України з суб'єктами публічної адміністрації у зоні проведення антитерористичної операції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 22 с.

176. Про затвердження Критеріїв, за якими здійснюється визначення підприємств, установ, організацій, які мають важливе значення для забезпечення потреб територіальної громади Дніпропетровської області в особливий період : розпорядження начальника Дніпропетровської обласної військової адміністрації від 03.01.2025 № 3/0/527-25. URL : <https://surl.li/ojehtt>.

177. Марченко В. В. Військово-цивільна адміністрація, як суб'єкт публічного управління : робота на здобуття кваліфікац. ступеня бакалавра : спец. 281 «Публічне управління та адміністрування». Суми, 2022. 38 с.

178. Журавель Т. С. Дуалістичний характер компетенції військово-цивільних адміністрацій: щодо постановки проблеми. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2024. Вип. 81.

Ч. 2. С. 143–148.

179. Оперативне командування «Південь»/Operational Command «South». *Facebook*. URL : <https://surl.li/hultbs>.

180. Майже 200 підприємців долучилися до онлайн-зустрічі учасників платформи «Діалог влади та бізнесу». *Дніпропетровська обласна військова адміністрація*. URL : <https://surl.lu/kvlfqm>.

181. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо надання соціальних послуг у разі введення надзвичайного або воєнного стану в Україні або окремих її місцевостях : постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2022 № 560. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/560-2022-%D0%BF#Text>.

182. Методичні рекомендації щодо реалізації військовими адміністраціями населених пунктів та їх посадовими особами окремих повноважень ОМС в умовах воєнного стану. Рада Європи, 2022. 38 с. URL : <https://decentralization.ua/news/15825>.

183. Про утворення комісії з питань координації діяльності районних військових адміністрацій та військових адміністрацій населених пунктів Херсонської області : розпорядження Херсонської ОВА від 31.05.2024 № 317. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/XR240038>.

184. Лисенко О. У КМБА підраховали, скільки ракет та дронів випустили ЗС РФ по столиці за 1000 днів повномасштабної війни. *Kreschatic.kiev.ua*. URL : <https://surl.li/edqzsj>.

185. Експертки Полтавщини долучились до розробка Національного плану дій 1325. *Полтавська ОВА*. URL : <https://poda.gov.ua/news/220624>.

186. Bashtannyk O. V. The peculiarities of state power implementation by the government institutions under martial law. *Ways to reform public administration and management under martial law in Ukraine : International scientific conference* (Riga, the Republic of Latvia, March 6-7, 2024). Riga : Baltija Publishing, 2024. P. 5–8.

187. Stirk P. Military Government as a System of Rule: Peculiarities and

Paradoxes. *Occupation Studies Research Network*. URL : <https://surl.lt/enuinp>.

188. Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act. URL : <https://surl.lt/vgcqod>.

189. Трамп оголосив надзвичайний стан у США через коронавірус. *LB.ua*. URL : <https://surl.li/yfyvox>.

190. FEMA. *Державна служба України з надзвичайних ситуацій*. URL : <https://surl.li/pezwu0>.

191. Integrated Public Alert & Warning System. *FEMA*. URL : <https://surl.li/vlcinv>.

192. National Incident Management System. *FEMA*. URL : <https://www.fema.gov/emergency-managers/nims>.

193. National Preparedness Goal. *FEMA*. URL : <https://www.fema.gov/emergency-managers/national-preparedness/goal>.

194. Jefferies C. L. Public Administration and the Military. *Public Administration Review*. 1977. Vol. 37. No. 4. P. 321–333.

195. Killam E. W. Martial Law in Times of Civil Disorder. *Law and Order*. 1989. Vol. 37. Iss. 9. P. 44–47.

196. Сікорський О. П. 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.

197. Israeli Civil Administration. *Wikipedia*. URL : http://en.wikipedia.org/wiki/Israeli_Civil_Administration.

198. Siboni G. The Need for Temporary Military Rule in Gaza. *The Jerusalem Institute for Strategy and Security*. URL : <https://jiss.org.il/en/siboni-the-need-for-temporary-military-rule-in-gaza/>.

199. About Coordination of Government Activities in the Territories. Israeli government website URL: <https://www.gov.il/en/pages/aboutcogat>.

200. Coordination of Government Activities in the Territories. *The Jewish*

Virtual Library. URL : <https://surl.lu/kqhvxс>.

201. Chengappa Bidanda M. Military Role in Civil Administration. *Strategic Analysis*. 1999. № 23 (2). P. 299–312.

202. Kaura V. Deepening Pakistan's enduring civil-military imbalance. *Middle East Institute*. URL : <https://www.mei.edu/publications/deepening-pakistans-enduring-civil-military-imbalance>.

203. Muneer S., Aryal S. Cause and Effect: The Factors that Make Pakistan's Military a Political Force. *Observer Research Foundation*. 2024. No. 694. URL : <https://surl.li/jtbmca>.

204. Patil B. M. Role of Pakistan Army In Pakistan Politics. *Defence XP Network LLP*. URL : <https://www.defencexp.com/role-of-pakistan-army-in-pakistan-politics/>.

205. Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ : Москаленко О. М., 2018. 56 с.

206. Defence and National Security Council. *ELYSEE*. URL : <https://www.elysee.fr/en/french-presidency/defence-and-national-security-council>.

207. Leclerc T. Quelle est la fonction du conseil de défense ? On vous répond. *Ouest-France*. URL : <https://surl.li/uhbsfn>.

208. Рибчинська А. Конституційне регулювання повноважень президентів України та Франції в умовах екстраординарних режимів. *Український часопис конституційного права*. 2025. № 3 (28). С. 88–100.

209. Loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. *Legifrance*. URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000695350>.

210. Code de la défense. *Legifrance*. URL : <https://surl.li/tmbsam>.

211. Civil Contingencies Act 2004. *Legislation.gov.uk*. URL : <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/data.pdf>.

212. Резнікова О. О., Войтовський К. Є., Лепіхов А. В. Організація системи забезпечення національної стійкості на регіональному і місцевому рівнях : аналіт. доповідь / за заг. ред. О. О. Резнікової. Київ : НІСД, 2021.

112 с.

213. Civil Contingencies Act (2004). *Eastleigh Borough Council*.
URL : <https://surl.lt/nnttqh>.

214. Haddon C., McAlary P. COBR (COBRA). *Institute for Government*.
URL : <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/cobr-cobra>.

215. Burge S. What is a COBRA Meeting? *Security Journal UK*.
URL : <https://securityjournaluk.com/cobra-meeting/#Conclusion>.

216. Disaster Countermeasures Basic Act (Act No. 223, November 15, 1961). *Climate Change Laws of the World*. URL : https://climate-laws.org/documents/disaster-countermeasures-basic-act-405c?id=disaster-countermeasures-basic-act_d638.

217. Мельник С. Адміністрування національної безпеки й оборони органами військового управління у державах Азії (на прикладі Японії, Китаю, Південної Кореї). *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 2 (18). С. 55–60.

218. The Constitution of Japan. Promulgated on November 3, 1946. Came into effect on May 3, 1947. URL : <https://surl.li/zotlmr>.

219. Хома Н. Зміни в політиці безпеки та оборони Японії 2022–2023 рр.: аналіз змісту та чинників. *Міжнародні відносини, суспільні комунікації та регіональні студії*. 2023. № 1 (15). С. 55–60.

220. Framework Act on the Management of Disasters and Safety. *Korea Legislation Research Institute*. URL : https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=46614&lang=ENG.

221. Kim H. South Korea's Lee to end some military activity on border with North Korea. *Reuters*. URL : <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/south-koreas-lee-end-some-military-activity-border-with-north-korea-2025-08-15/>.

222. Martial Law Act. Act. № 3993, Dec. 4, 1987.
URL : <https://surl.li/xczpan>.

223. Fusea M. P. Public administration control over the military administration. *Revista Academiei Forțelor Terestre*. 2016. № 2 (82). P. 136–144.

224. Titus D. A., Mbon N., Edem M. I. The Role of Public Administration in Managing War Between Russia and Ukraine. *AKSU Journal of Administration and Corporate Governance*. 2024. № 4 (1). P. 60–70.

225. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану : Закон України від 12.05.2022. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>.

226. Статус військових адміністрацій та Кодекси публічної етики: фахова мережа. *Асоціація міст України*. URL : <https://surl.li/qndcca>.

227. Функціонування військових адміністрацій та місцевого самоврядування у період воєнного стану: законопроект поки не готовий до голосування в Парламенті. *Decentralization*. URL : <https://decentralization.ua/en/news/16146>.

228. УДАР запропонував законопроект, який захищає демократію на рівні місцевого самоврядування. *УДАР*. URL : <https://surl.lu/uvzfqq>.

229. Ващенко І. О. Правові прогалини та шляхи вдосконалення діяльності місцевих органів публічної влади в умовах воєнного стану. *Розвиток підприємництва як фактор зростання національної економіки : Матеріали XXII Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 22 лист. 2023 р.). Київ : ІВЦ Видавництво «Політехніка», 2023. С. 154.

230. Линник Д. Вплив воєнного стану на реалізацію прав і свобод громадян України: виклики та шляхи їх захисту. *Права людини в умовах воєнного стану: прикладний аспект : зб. матеріалів наук.-практ. круглого столу* (м. Київ, 10 груд. 2024 р.). Київ : МДУ, 2024. С. 36–37.

231. Трифонова В. Права людини в умовах воєнного стану та діяльність публічної влади в умовах дії воєнного стану. *Забезпечення прав людини в умовах воєнного стану в Україні : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 15 груд. 2022 р.). Київ : Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2022. С. 197–199. URL : https://law.knu.ua/wp-content/uploads/2024/04/collection_knu_15-12-22.pdf.

232. Дорошенко Е. Р. Захист конституційних прав у воєнний час: обмеження прав і свобод людини і громадянина в контексті воєнного стану в Україні. *Юридична весна: права людини в умовах воєнного стану* : зб. тез наук.-практ. конф. (м. Харків, 15 квіт. 2024 р.). Харків : Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2024. С. 27–30.

233. Пахненко О. Сутність та складові резильєнтності громад в контексті COVID-19. *Економіка та суспільство*. 2022. № 39. URL : <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-39-51>.

234. Yara O. Activities of military administrations under martial law in Ukraine. *Law. Human. Environment*. 2022. № 13 (4). P. 64–70.

235. Борисенко В. Ю., Борисенко Ю. В. Публічне управління процесами забезпечення національної стійкості на рівні територіальної громади: загальні підходи, принципи та інноваційні інструменти. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2025. № 2. С. 46–52.

236. Варенья Н. М. Державне управління в умовах військових загроз: український досвід адаптації до кризових ситуацій. *Публічне управління і політика*. 2024. № 2. С. 1–8.

237. Акімова О. А. Цифровізація як фактор резильєнтності системи публічного управління в умовах війни. *Національна безпека: загрози та виклики* : матеріали всеукр. науково-педагогічного підвищення кваліфікації (м. Львів, 1 квіт. – 12 трав. 2024 р.). Львів ; Торунь : Liha-Pres, 2024. С. 13–15.

238. Іващенко-Стаднік К., Даглі-Хастингс І. Вплив війни: прифронтові громади та їх стійкість. На основі опитування ключових інформантів у територіальних громадах. 2024. 56 с. URL : <https://surl.li/iftzfp>.

239. Глущенко О. О. Функція забезпечення безпеки держави в умовах воєнного стану. *Часопис Київського університету права*. 2023. № 1. С. 53–56.

240. Blikhar M., Lukianova H., Skochylas-Pavliv O., Vinichuk M. Institutional stability of public administration: the economic and legal dimension. *Naukovyi Visnyk Natsionalnoho Hirnychoho Universytetu*. 2024. № 2.

241. Гришко В. І., Лисий В. І. Воєнний стан як чинник зростання корупції в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2024. № 6. С. 543–549. URL : <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/12/90.pdf>.

242. Концепція відбудови України. *Transparency International Ukraine*. URL : <https://ti-ukraine.org/project/reconstruction-of-ukraine/>.

243. Логвиненко Б. О. Медична допомога населенню як чинник реінтеграції тимчасово окупованих територій України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2024. Вип. 84. Ч. 3. С. 139–143.

244. Наталія Алюшина: «Основою нової моделі публічної служби у повоєнний період буде суцільна цифровізація». *Національне агентство з питань державної служби*. URL : <https://surl.li/rpdlox>.

245. Концепція стратегії повоєнного відновлення та розвитку України. *Національний інститут стратегічних досліджень*. URL : <https://surl.li/mmeldo>.

246. Зоркін А. Якими мають бути принципи повоєнної відбудови України? *Офіс ефективного регулювання BRDO*. URL : <https://surl.li/axdwcc>.

247. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в м. Києві та Севастополі державних адміністрацій : постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2012 № 606. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-%D0%BF#Text>.

ДОДАТКИ

Додаток А

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ
ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ**

Наукові праці, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:

1. Яндульський Ю. О. Окремі аспекти функціонування тимчасових органів державної влади в Україні. *Юридична наука*. 2019. № 5. Т. 2. С. 261–265.

2. Яндульський Ю. О. До проблеми удосконалення правової основи функціонування військово-цивільних адміністрацій в Україні. *Юридична наука*. 2020. № 3. Т. 2. С. 91–96.

3. Яндульський Ю. О. Гарантії дотримання прав людини в діяльності військових адміністрацій: питання і перспективи. *Knowledge, Education, Law, Management (KELM)*. 2023. № 7. С. 375–378.

4. Яндульський Ю. О. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 4. С. 246–249.

5. Яндульський Ю. О. Щодо взаємодії військових адміністрацій з іншими органами публічної влади під час дії воєнного стану в Україні. *Держава та регіони. Серія : Право*. 2025. № 1. С. 241–245.

Наукові праці, що засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Яндульський Ю. О. Окремі аспекти діяльності військово-цивільних адміністрацій в Україні. *Взаємодія суспільства і науки: проблеми та перспективи : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 15-16 лют. 2017 р.). Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. С. 38–42.

7. Яндульський Ю. О. Адміністративно-правовий статус керівника

військово-цивільної адміністрації. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 19-20 лип. 2017 р.). Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. С. 62–65.

8. Яндульський Ю. О. Зарубіжний досвід функціонування тимчасових органів державної влади в особливий період. *Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та виклики : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 21-22 лют. 2022 р.). Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 121–124.

9. Яндульський Ю. О. Проблемні аспекти у діяльності військових адміністрацій в Україні. Правові проблеми сучасності та наукові підходи до їх вирішення : матеріали *Міжнар. наук.-практ. конф.* (м. Київ, 25-26 січ. 2023 р.). Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2023. С. 91–94.

10. Яндульський Ю. О. Щодо характеристики окремих повноважень начальника військової адміністрації. Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти : матеріали IX Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 21 бер. 2025 р.) : у 2 ч. Дніпро : Дніпр. держ. ун-т внутр. справ, 2025. Ч. I. С. 209–211.

Додаток Б

ЗАТВЕРДЖУЮ

Т.в.о. ректора

Дніпровського державного
університету внутрішніх справ
кандидат технічних наук, доцент

Ігор МАГДАЛІНА

22 . 09 . 2025 рокуАКТ № 10 / 09 – 20 25

впровадження в освітній процес

Дніпровського державного університету внутрішніх справ
результатів дисертаційного дослідження22 . 09 . 2025 року

м. Дніпро

Про впровадження в освітній процес
Дніпровського державного університету
внутрішніх справ основних результатів
дисертації Юрія ЯНДУЛЬСЬКОГО на
тему «Адміністративно-правове
забезпечення діяльності військових
адміністрацій в Україні під час дії
воєнного стану» на здобуття наукового
ступеня кандидата юридичних наук за
спеціальністю 12.00.07 – адміністративне
право і процес, фінансове право,
інформаційне право

Комісія у складі:

- голови: начальника відділу організації освітнього процесу
Дніпровського державного університету внутрішніх
справ, кандидата біологічних наук, доцента
Світлани КИРИЧЕНКО.
- членів комісії: - директора Навчально-наукового інституту права та
інноваційної освіти Дніпровського державного
університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук,
професора Володимира ШАБЛИСТОГО.

- заступника начальника відділу забезпечення якості освіти Дніпровського державного університету внутрішніх справ, доктора філософії в галузі права Лілії БОБРИШОВОЇ.

склала цей акт з приводу того, що комісією розглянуто результати дисертаційного дослідження Юрія ЯНДУЛЬСЬКОГО на тему «Адміністративно-правове забезпечення діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право, у форматі наукових статей, тез доповідей на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях, зокрема:

Яндульський Ю. О. Окремі аспекти функціонування тимчасових органів державної влади в Україні. *Юридична наука*. 2019. № 5. Т. 2. С. 261–265.

Яндульський Ю. О. До проблеми удосконалення правової основи функціонування військово-цивільних адміністрацій в Україні. *Юридична наука*. 2020. № 3. Т. 2. С. 91–96.

Яндульський Ю. О. Гарантії дотримання прав людини в діяльності військових адміністрацій: питання і перспективи. *Knowledge, Education, Law, Management (KELM)*. 2023. № 7. С. 375–378.

Яндульський Ю. О. Адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2024. Вип. 4. С. 246–249.

Яндульський Ю. О. Щодо взаємодії військових адміністрацій з іншими органами публічної влади під час дії воєнного стану в Україні. *Держава та регіони. Серія : Право*. 2025. № 1. С. 241–245.

Яндульський Ю. О. Окремі аспекти діяльності військово-цивільних адміністрацій в Україні. *Взаємодія суспільства і науки: проблеми та перспективи : матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 15-16 лютого 2017 р.). Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. С. 38–42.

Яндульський Ю. О. Адміністративно-правовий статус керівника військово-цивільної адміністрації. *Вітчизняна юридична наука в умовах сучасності : матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 19-20 липня 2017 р.). Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. С. 62–65.

Яндульський Ю. О. Зарубіжний досвід функціонування тимчасових органів державної влади в особливий період. *Взаємодія публічного та приватного права: сучасні проблеми та виклики : матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 21-22 лютого 2022 р.). Київ : Науково-дослідний інститут публічного права, 2022. С. 121–124.

Яндульський Ю. О. Проблемні аспекти у діяльності військових адміністрацій в Україні. *Правові проблеми сучасності та наукові підходи до їх вирішення : матеріали міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 25-26 січня 2023 р.). Київ : Науково-дослідний інститут публічного права,

2023. С. 91–94.

Яндутьський Ю. О. Щодо характеристики окремих повноважень начальника військової адміністрації. *Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти : матеріали IX міжнародної науково-практичної конференції* (м. Дніпро, 21 березня 2025 р.) ; у 2 ч. Ч. І. Дніпро : ДДУВС, 2025. С. 209–211.

Комісія вважає, що представлені наукові праці, отримані на основі проведеного наукового дослідження, мають необхідний теоретичний та методологічний рівень та можуть використовуватися в освітньому процесі Дніпровського державного університету внутрішніх справ при підготовці фахівців-юристів та правоохоронців з навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Міжнародний захист прав людини», «Практика Європейського суду з прав людини», «Застосування стандартів Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод».

Голова комісії:

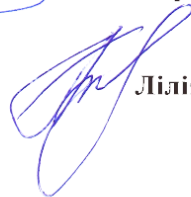


Світлана КИРИЧЕНКО

Члени комісії:



Володимир ШАБЛИСТИЙ



Лілія БОБРИШОВА

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор

Дніпровського державного
університету внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор

Олександр ЮНІН



16.10.2025 року

АКТ № 254/2025 НД

впровадження у наукову діяльність

Дніпровського державного університету внутрішніх справ
результатів дисертаційного дослідження

16.10.2025 року

м. Дніпро

Про впровадження у наукову діяльність Дніпровського державного університету внутрішніх справ основних результатів дисертації Яндульського Юрія Олександровича на тему «Адміністративно-правове забезпечення діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану» на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07

Комісія у складі:

голови: начальника відділу організації наукової діяльності Дніпровського державного університету внутрішніх справ, кандидата історичних наук, доцента Прошина Д.В.

членів комісії:

- завідувача науково-дослідної лабораторії превентивної діяльності та соціологічних досліджень, кандидата юридичних наук, доцента Дрок І.С.

- професора кафедри адміністративного права і процесу, доктора юридичних наук, професора **Миронюка Р.В.**

склала цей акт про те, що матеріали дисертаційного дослідження, підготовлені здобувачем наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 Яндюльським Юрієм Олександровичем на тему: «Адміністративно-правове забезпечення діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану», мають цінність для науково-дослідної діяльності Дніпровського державного університету внутрішніх справ. У дисертації розкрито стан наукового дослідження проблеми адміністративно-правового забезпечення функціонування тимчасових органів державної влади під час дії особливих правових режимів, що відображає трансформацію політико-правових процесів в Україні – від періоду визвольних змагань початку ХХ ст. до сучасного етапу протидії повномасштабній збройній агресії РФ. Визначено нормативно-правову основу діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану та вказано на важливість забезпечення балансу між централізацією управління в особливий період та дотриманням конституційних принципів демократичності й законності. Охарактеризовано адміністративно-правовий статус військових адміністрацій в Україні, під яким запропоновано розуміти сукупність закріплених у законодавстві положень, що визначають повноваження, гарантії їх реалізації, місце та роль у системі публічної влади під час дії особливого правового режиму воєнного стану. Обґрунтовано реалізацію заходів правового режиму воєнного стану військовими адміністраціями. Під такими заходами розуміється сукупність визначених Конституцією України та законами України правових інструментів, що мають різне спрямування, тривалість і характер дії, здійснюваних з метою захисту прав і свобод людини, забезпечення національної безпеки та оборони, захисту державного суверенітету і територіальної цілісності під час дії особливого правового режиму воєнного стану. Детерміновано гарантії дотримання прав людини і громадянина в Україні під час дії воєнного стану у діяльності військових адміністрацій, як-от: верховенство права; пропорційність; визнання і дотримання міжнародних стандартів прав людини; підконтрольність; участь громадськості. Розкрито взаємодію військових адміністрацій з іншими органами публічної адміністрації в Україні під час дії воєнного стану та охарактеризовано нормативну, безпекову, соціальну, інституційну, організаційну, інформаційну, сервісну, координаційну, аналітичну та законотворчу форми взаємодії. Вивчено й опрацьовано зарубіжний досвід функціонування тимчасових державних органів в умовах дії особливих правових режимів. Окреслено перспективи удосконалення діяльності військових адміністрацій в Україні під час дії воєнного стану, пріоритетною з яких визначено законодавче унормування порядку створення, функціонування та ліквідації військових адміністрацій після

припинення дії особливого правового режиму воєнного стану.

Комісія дійшла висновку, що положення дисертації можуть бути використані при проведенні досліджень теоретичних та прикладних аспектів адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини в Україні, а також у подальшій науково-дослідній діяльності науково-педагогічних працівників та здобувачів вищої освіти Університету.

Голова комісії:



Денис ПРОШИН

Члени комісії:



Ірина ДРОК



Роман МИРОНЮК