

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
СУМСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
Центр заочної, вечірньої та дистанційної форм навчання
Кафедра управління імені Олега Балацького

Наказ ректора про
затвердження теми

Шифр _____
„До захисту допускається”
завідувач кафедри
_____ І.І.Рекуненко

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА БАКАЛАВРА
на тему
«ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНА АДМІНІСТРАЦІЯ,
ЯК СУБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ»

за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»

Здобувач вищої освіти гр. Пуз- 81с
Марченко Владислав Володимирович

Подається на здобуття освітнього ступеня бакалавр.

Кваліфікаційна робота бакалавра містить результати власних досліджень.
Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання
на відповідне джерело _____ Марченко В.В.

Науковий керівник

Доцент, кандидат економічних
наук, Таранюк Каріна Вікторівна

Суми – 2022 рік

АНОТАЦІЯ

Оскільки стратегічним напрямом інституційних змін у системі сучасного державного управління в Україні є введення нової моделі державного інституту – військово-цивільної адміністрації, у запропонованій кваліфікаційній роботі досліджується поняття військово-цивільної адміністрації як суб'єкта публічного управління на підставі діючих нормативно-правових актів.

Висвітлюються особливості статусу військово-цивільних адміністрацій, визначається зміст таких адміністрацій як суб'єкта державного управління. Детально аналізується та розкривається кожна з ознак, притаманних військово-цивільним адміністраціям. Наголошується на тому, що військово-цивільні адміністрації є державними органами, що мають тимчасовий характер, утворені в певних адміністративно-територіальних одиницях, мають спеціальне призначення та діють у складі державних органів зі спеціальним статусом. Досліджуються підходи до визначення військово-цивільної адміністрації, які дають змогу розкрити поняття військово-цивільної адміністрації як органу державної влади, адміністративно-правовий статус якої являє собою складну організаційно-правову конструкцію. При цьому її феномен та унікальність полягають у тому, що один державний орган поєднує в собі управлінські та правоохоронні функції.

В роботі надано рекомендації щодо механізмів удосконалення функціонування військово-цивільних адміністрацій.

РЕФЕРАТ

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи бакалавра. Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, що містить 33 найменування. Загальний обсяг бакалаврської роботи становить 39 с.

Мета роботи полягає в аналізі особливостей адміністративно-правового статусу військово-цивільних адміністрацій, як суб'єктів публічного управління.

Відповідно до поставленої мети були вирішені такі завдання:

- обґрунтування визначення поняття та змісту військово-цивільних адміністрацій як суб'єкта публічного управління;
- здійснено аналіз особливостей адміністративно-правового статусу військово-цивільних адміністрацій, законодавчої бази функціонування військово-цивільних адміністрацій під час АТО, ООС;
- розроблено пропозиції вдосконалення функціонування військово-цивільних адміністрацій.

Підсумовується, що військово-цивільні адміністрації є складовою частиною системи органів держави, які за своїм правовим статусом є інституціями виконавчої влади із застосуванням методів військового управління. Тобто це складне системне утворення, у межах якого об'єднується велика кількість елементів, спрямована на реалізацію Конституції та законів України, що має на меті забезпечення виконання завдань щодо ефективного захисту суверенітету та недоторканності державної території, а також суспільно-політичних та соціально-економічних процесів розвитку територій.

Ключові слова: цивільно-військове співробітництво, військово-цивільна адміністрація, антитерористична операція, операція об'єднаних сил, органи державного управління, адміністративно-територіальна одиниця, органи місцевого самоврядування, правовий статус.

РЕЗЮМЕ

кваліфікаційної роботи бакалавра

за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування»

групи Пуз-81с

Марченка Владислава Володимировича

Тема роботи. Військово-цивільна адміністрація, як суб'єкт публічного управління.

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Робота складається із вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, що містить 33 найменування. Загальний обсяг бакалаврської роботи становить 36 с.

Мета роботи – полягає в аналізі особливостей адміністративно-правового статусу військово-цивільних адміністрацій, як суб'єктів публічного управління.

Предметом дослідження є адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій, як суб'єктів публічного управління під час антитерористичної операції (АТО) та операції об'єднаних сил (ООС).

Об'єкт дослідження: процес функціонування військово-цивільних адміністрацій.

Методи дослідження. Методологічною основою роботи є діалектичний метод наукового пізнання, системний підхід, фундаментальні положення економічної теорії та теорії управління. У роботі було використано ретроспективний аналіз, порівняльний і структурний аналіз. Інформаційна база дослідження: правові та нормативні акти Верховної Ради і Кабінету Міністрів України, наукові праці провідних вітчизняних учених у галузі теорії управління, інтернет-ресурси.

Результати роботи. Основними результатами роботи є рекомендації щодо удосконалення механізмів функціонування військово-цивільних адміністрацій.

Ключові слова: цивільно-військове співробітництво; військово-цивільна адміністрація, антитерористична операція, операція об'єднаних сил, органи державного управління, адміністративно-територіальна одиниця, органи місцевого самоврядування, правовий статус.

ЗМІСТ

ВСТУП	6
РОЗДІЛ 1. ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНА АДМІНІСТРАЦІЯ ЯК СУБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ	9
1.1. Визначення поняття “суб’єкт публічного управління та адміністрування	9
1.2. Визначення поняття “військово-цивільна адміністрація”	10
1.3. Ключові ознаки військово-цивільної адміністрації як суб’єкта публічного управління	12
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ	16
2.1. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій в період антитерористичної операції (АТО)	16
2.2. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій в період операції об’єднаних сил (ООС)	21
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ	25
3.1. Удосконалення нормативно-правових аспектів функціонування військово-цивільних адміністрацій	25
3.2. Удосконалення методик управління ВЦА під час воєнного стану в Україні	28
ВИСНОВКИ	30
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	24

ВСТУП

Військова агресія Російської Федерації (РФ) та здійснення нею окупаційних військових дій на території України є новими реаліями геополітичного процесу сучасності. Російська збройна агресія проти України розпочалася в 2014 році і триває дотепер:

- у лютому-березні 2014 - російське збройне вторгнення в Автономну Республіку Крим, що є складовою територіальної цілісності суверенної України, з подальшою окупацією півострова;
- з квітня 2014 року — терористично-окупаційні дії на території Східної України (в Донецькій, Луганській областях);
- з 24 лютого 2022 року — повномасштабне вторгнення російських військ на територію України, введення воєнного стану в Україні, початок нового етапу визвольної війни України від російських загарбників.

Проведення з квітня 2014 року антитерористичної операції (АТО) і з 1 травня 2018 року операції об'єднаних сил (ООС) в Україні сприяло пошуку нових форм здійснення державного управління адміністративно-територіальними одиницями Луганської та Донецької областей, в яких органи місцевого самоврядування не могли виконувати свої функції або самоусунулися від їх виконання. Тому нагальна проблема управління адміністративно-територіальними одиницями в умовах невизнаної гібридної війни сприяла пошуку ефективного управлінського механізму. Нові адміністративні підходи та управлінські механізми втілюються у вигляді функціонування тимчасових військово-цивільних адміністрацій, покликаних забезпечити необхідні умови для забезпечення життєдіяльності вищезазначених територіальних громад.

Проблематика діяльності військово-цивільних адміністрацій (далі ВЦА) висвітлювалася в наукових працях В. Ан друсценко, М. Ануфрієва, М.Денежкіна, О. Музи, А. Назара, Р. Раїмова, О. Сікорського, В. Смолія, М.Требіні, В. Шевченко та ін. Перераховані вітчизняні науковці розглядали передусім загальні

теоретичні питання адміністративно-правового функціонування ВЦА та досліджували ефективність діяльності зазначеного органу в період АТО та ООС. Тож актуальність дослідження ВЦА, як суб'єкту публічного управління не викликає сумнівів і є темою подальших детальних наукових доробок.

Метою кваліфікаційної бакалаврської роботи є аналіз особливостей адміністративно-правового статусу ВЦА, як суб'єкту публічного управління.

На реалізацію поставленої мети спрямовані завдання:

- визначення поняття та змісту ВЦА;
- аналіз адміністративно-правового статусу військово цивільних адміністрацій, законодавчої бази їх функціонування під час АТО, ООС;
- пошук шляхів вдосконалення функціонування військово-цивільних адміністрацій в умовах сьогодення.

Предметом дослідження є адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій, як суб'єктів публічного управління під час антитерористичної операції (АТО) та операції об'єднаних сил (ООС).

Об'єкт дослідження: процес функціонування військово-цивільних адміністрацій.

Наукові та практичні результати дослідження спрямовані на удосконалення механізмів функціонування військово-цивільних адміністрацій в частково окупованих регіонах України, регіонах, де відбуваються активні бойові дії з метою налагодження системи державного управління та місцевого самоврядування, забезпеченні життєдіяльності зазначених регіонів.

РОЗДІЛ 1 ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНА АДМІНІСТРАЦІЯ ЯК СУБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1 Визначення поняття “суб’єкт публічного управління та адміністрування”

Поняття «суб’єкт» в Словнику української мови [26, с. 814], визначається як особа чи група осіб, або як організація, якій належить активна роль у певному акті чи процесі. [26, с. 814]. З точки зору юриспруденції, суб’єктом є носій певних прав і обов’язків. [26, с. 814]. Основними характеристиками, які притаманні суб’єктові можна визначити діяльну відповідальну участь, що регулюється законодавством.

Говорячи про суб’єкти публічного управління на початку ХХ ст, І.Гриценко зазначає, що, на думку науковців, система суб’єктів публічного управління, складається з центральних та місцевих органів влади. [3, с. 233].

В. Шостак. зазначає, що це органи, яким делеговано державно-владні повноваження згідно норм адміністративного права: органи виконавчої влади, місцевого самоврядування тощо. [30, с. 151].

І. Яковлев, у своїй дисертаційній роботі доводить, що носії повноважень публічного адміністрування є не учасниками відповідних відносин, а суб’єктами, оскільки є лідируючою (владною) стороною соціальної взаємодії, яка володіє мінімальним розсудом стосовно залучення до цієї взаємодії [33]. Дисертант наголошує, що носії владних повноважень стосовно адміністрування і є суб’єктами публічного адміністрування. Отже суб’єктами публічного управління та адміністрування є і суб’єкти, які є носіями владних повноважень. [33, с. 53]

Є. Соболев, визначаючи зазначене поняття, акцентує увагу на тому, що суб’єкти, які згідно закону реалізують функції публічного управління (загальнодержавні, регіональні, місцеві органи державної влади, їх посадові і

службові особи) є суб'єктами публічного управління та адміністрування.» [25, с. 90].

В частині трактування поняття публічного адміністрування, як механізму, спрямованого на забезпечення надання суспільству законодавчих послуг та реалізацію обраного типу політики [24, с. 389], погоджуюся із думкою Т.Семенчук.

Підсумовуючи, слід зазначити, що суб'єкти публічного управління та адміністрування є носіями владних повноважень та виконавчих функцій публічного управління, що на рівні, передбаченому законом, реалізують політику у сфері місцевого самоврядування.

На момент дослідження статус військова цивільна адміністрація мають два органи місцевої влади: Донецька обласна військово-цивільна адміністрація та Луганська обласна військово-цивільна адміністрація, які є об'єктом подальшого дослідження.

1.2 Визначення поняття “військово-цивільна адміністрація”

У сучасній науково-дослідницькій літературі відсутня дискусія щодо підходів до визначення поняття військово-цивільної адміністрації. Це пов'язане з тим, що у 2015 р. було прийнято Закон України «Про військово-цивільні адміністрації». В Законі України визначено поняття військово-цивільної адміністрації на законодавчому рівні.

Згідно Закону України “Про військово-цивільні адміністрації” від 3 лютого 2015 року № 141-VIII [14] військово-цивільна адміністрація (далі ВЦА) є спеціальним, важливим елементом механізму державного управління, наділеного владними повноваженнями, що забезпечує виконання державних функцій і діє на засадах відповідальності перед державою і територіальною громадою, фізичними та юридичними особами за свою діяльність.

ВЦА в Україні має тимчасовий характер який діє на території Луганської та Донецької областей у складі Антитерористичного центру при

Службі безпеки України. ВЦА призначена для гарантування дії Конституції та законів України, забезпечення правопорядку, сприяння нормалізації життєдіяльності населення, протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущенні гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції.

ВЦА є юридичними особами публічного права, що наділені відповідними повноваженнями, у межах яких самостійно діють і несуть відповідальність за свою діяльність. ВЦА в разі потреби утворюються за рішенням Президента України в населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або їх органи виконавчої влади не виконують своїх функцій та покладених на них повноважень.

На районному і обласному рівні ВЦА утворюються в разі не скликання сесії ради у встановлені строки або для здійснення керівництва у сфері забезпечення громадського порядку і безпеки. До складу ВЦА входять військовослужбовці військових формувань, які встановленому законодавством порядку відряджаються до них для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки. При цьому вони залишаються на військовій службі, службі в правоохоронних органах без виключення зі списків особового складу. Також до складу ВЦА входять працівники, які уклали з Антитерористичним центром при Службі безпеки України трудовий договір.

Підсумовуючи, доцільно акцентувати увагу на тому, що ВЦА являє собою комплексну адміністративну конструкцію, що виконує не лише функції місцевої державної адміністрації та органів місцевого самоврядування, а і правоохоронні функції.

Слід зазначити, що впродовж 2016-2020 років до статті 1 “Статус і призначення військово-цивільних адміністрацій” зазначеного вище Закону України, вносилися зміни, що доповнювали і уточнювали формулювання поняття “військово-цивільна адміністрація”, її адміністративно-правову сферу діяльності в структурі державного публічного управління і будуть розглянуті у II розділі кваліфікаційної роботи.

1.3 Ключові ознаки військово-цивільної адміністрації, як суб'єкта публічного управління

Відповідно аналізу наукових публікацій за темою дослідження, можна окреслити ключові ознаки, притаманні ВЦА і погоджуючись з думкою Т. Журавель [14], можна визначити такі ключові ознаки ВЦА:

1. *ВЦА є органами державної влади.* На думку В. Шаповал термін «орган державної влади» є вихідним за Конституцією України. Похідними від нього є терміни «орган законодавчої влади», «орган виконавчої влади» і «орган судової влади» («суд») [27].

В своїй науковій роботі Р. Раїмов наголошував на тому, що як ланка (елемент) державного механізму, ВЦА бере участь у виконанні державних функцій і має владні повноваження [22].

За визначенням О. Шутової та Д. Хайрулліної, ВЦА окреслено як державна установа, одна з ланок державного механізму, наділена повноваженнями, що відіграє важливу роль у виконанні державних функцій [31].

Таким чином, ВЦА є органом державної влади з певною самостійністю, але є частиною єдиного державного механізму.

2. *Тимчасовий характер ВЦА.*

Це означає, що повноваження ВЦА району, області починаються з дня набрання чинності акту Президента України про їх утворення та закінчуються в день відкриття першої сесії новообраної ради. Здійснювати керівництво у сфері охорони громадського порядку та безпеки – до завершення антитерористичної операції, в контексті створення районних та обласних ВЦА. Відповідно до Закону України «Про боротьбу з тероризмом», антитерористичні операції – це низка скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на запобігання, запобігання та придушення терористичної діяльності, звільнення заручників,

забезпечення громадської безпеки, ліквідацію терористів та мінімізацію наслідків терористичної діяльності[14].

Слід зазначити, що тимчасовість ВЦА визначається тим, що цей інститут, як суб'єкт публічного управління, функціонує в особливому стані, який сам по собі не є нормальним станом державного існування, а отже, не може продовжуватися постійно.

3. *ВЦА є органом публічного управління із множинним перехресним підпорядкуванням.* Відповідно законодавчого закріплення з лютого 2015 року ВЦА знаходилися у безпосередньому підпорядкуванні Антитерористичному центру Служби безпеки України, а з 30 квітня 2018 року - Об'єднаному оперативному штабу Збройних Сил. По вертикалі державного управління районів і областей ВЦА підпорядковується Кабінету Міністрів України, Президенту України України, який своїм рішенням створює за необхідності ВЦА і призначає їх голів, Верховній Раді у питанні регуляції правових військово-цивільних взаємовідносин.

Погоджуюсь з В.Шевченко, що підпорядкування ВЦА Антитерористичному центру Служби безпеки України суттєво ускладнювало виконання ВЦА завдань органів місцевого самоврядування, але було необхідним зважаючи на особливості, пов'язані із функцією забезпечення і підтримці ЗСУ у проведенні антитерористичних дій [12].

Більш ширші повноваження у вирішенні питань місцевого самоврядування отримали ВЦА у період ООС під час підпорядкування Об'єднаному оперативному штабу ЗСУ (буде розглянуто у 2 питанні 2 розділу).

4. *Відповідність адміністративно-територіальному устрою України.* При окресленні зазначеної ознаки ВЦА, слід розрізнити поняття «територіальний устрій» і «адміністративно-територіальний устрій».

В своїй науково-дослідницькій роботі В.Погорілко зазначає, що територіальний устрій – це територіальна організація держави, встановлена законом для забезпечення оптимального вирішення проблем та реалізації

соціальних і державних функцій. В основному він здійснюється шляхом поділу території на частини – територіальні одиниці, які є основою формування та діяльності відповідних державних відомств та органів місцевого самоврядування. На його думку, існує два основних типи територіального устрою: політико-територіальний устрій, тобто територіальний поділ між державними структурами в середині штатів, що характерно для федеративної держави, та адміністративно-територіальний устрій, тобто, поділ всередині держави. В Україні, згідно з Конституцією, існує адміністративно-територіальний устрій [6].

Водночас М. Корнієнко стверджував, що адміністративно-територіальний устрій є невід'ємною частиною категорії «територіальний устрій», а його зміст є ширшим [7]. В.Коршун визначає адміністративно-територіальний устрій держави як сукупність споріднених територіальних одиниць, у межах яких діє система публічної влади. Тобто ВЦА — це внутрішній координаційний консорціум адміністративних регіональних одиниць, який забезпечує необхідну організаційну єдність, створює певну адміністративно-регіональну організаційну систему, а кожна адміністративна регіональна одиниця охоплює певну регіональну громаду тощо. [8].

5. ВЦА мають спеціальне призначення, а саме: забезпечення Конституції України та українського законодавства, забезпечення безпеки та нормалізації життя, участь у боротьбі з диверсійними та терористичними актами, запобігання гуманітарним катаклізмам у сфері антитерористичних операцій, для захисту навколишнього середовища. Водночас законодавство, що регулює адміністративно-правовий статус військовослужбовців і цивільних, включає: Конституцію України, закони України, нормативно-правові документи, прийняті вищими органами державної влади (постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, постанови та розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України) [14].

Підсумовуючи вищезазначене, слід наголосити, що як суб'єкт публічного управління спеціального призначення, ВЦА являє собою

комплексну адміністративну конструкцію, яка здійснює управлінські та правоохоронні функції.

РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

2.1 Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій в період антитерористичної операції (АТО)

Ще у 2014 році втручання Росії в діяльність громадських і політичних інституцій та інститутів громадянського суспільства викликало хвилю розколу, що перетворило Україну на масштабний збройний конфлікт за підтримки ворожих військових сил. Ситуація на сході України з квітня 2014 року по 24 лютого 2022 року ускладнюється тим, що конфлікт з Росією не отримав належної оцінки законом і не визначається як міжнародно-правовий конфлікт із станом війни. Таким чином, Україна, відстоюючи свій цивілізований вибір у подальшому напрямку свого геополітичного розвитку, опиняється в ситуації збройного протистояння з іншою країною в рамках антитерористичної операції. Відповідно до Закону України «Про боротьбу з тероризмом», антитерористичні операції — Це скоординований комплекс спеціальних заходів, спрямованих на запобігання, запобігання та придушення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення громадської безпеки, ліквідацію терористів та мінімізацію наслідків терористичної діяльності [13]. Законом України «Про тимчасові заходи під час проведення антитерористичних операцій» передбачено тимчасові заходи щодо підтримки суб'єктів господарювання, які діють на території проведення антитерористичних операцій, та осіб, які проживають у зоні проведення АТО [20].

Особливості правової системи АТО на Сході України визначені в рішенні Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 р. «Про невідкладні заходи щодо подолання загрози тероризму та збереження територіальної цілісності України» щодо якого обумовлено режим секретності,

а посилання на цей документ міститься у відповідному Указі Президента України [21].

Зважаючи на те, що у процесі проведення антитерористичних операцій необхідно керувати адміністративно-територіальними одиницями, управління здійснюється у формі цивільно-військового співробітництва (ВЦС) - унікальної форми співробітництва цивільно-військової влади, покликаної забезпечити пріоритетність завдань збройних сил для захисту суверенітету та недоторканності території країни, а також суспільно-політичний характер антитерористичних операцій. Центральне командування здійснюється шляхом координації зусиль правоохоронних органів і відомств, а також управлінь цивільних справ.

Світова практика (особливо практика НАТО) закріпила деякі принципи організації ЦВС, основними та важливими з точки зору сучасного досвіду України є наступні [32]:

- до складу керівництва ЦВС входить офіцер штабу Збройних Сил, який повністю поінформований про оперативно-тактичну обстановку та має повноваження координувати діяльність ВЦА та Збройних Сил, у тому числі реалізацію проекту (швидкого впливу) району спільні операції;

- діяльність ЦВС входить у плани Командувача Збройними Силами та сприяє виконанню місії Збройних Сил для якнайшвидшого досягнення бажаних результатів;

- Збройні Сили України працюють над координацією своєї діяльності з представниками ВЦА та громадськістю на території АТО;

- Діяльність органів ВЦС, спрямована на сприяння розвитку території та подолання військового опору противника, носить тимчасовий характер і спрямована на своєчасну передачу відповідальності відповідним громадським організаціям або органам місцевого самоврядування [32].

Практична реалізація принципів Українського Центрального Командування в умовах АТО відображена в Законі України від 2 вересня 2014 року №1669-VII «Про військово-цивільне управління», який визначає

організацію, повноваження та процедури цивільно-військової адміністрації створено як тимчасовий орган з елементами військового управління для забезпечення безпеки та нормалізації населення у сфері антитерористичних операцій, і його метою не є зміна та/або скасування конституційного права до місцевого самоврядування територіальних громад. Так, відповідно до ст. 1 Закону статтею 1 визначено, що Військово-цивільна адміністрація (ВЦА) є тимчасовим державним органом у селах, селищах, містах, областях та краях, що діє в межах Антитерористичного центру Служби безпеки України, з метою забезпечення дотримання Конституції та законів України, а також забезпечення правопорядку для життєдіяльності населення, боротьбі з диверсійно-терористичними актами, запобігання гуманітарним кризам в зоні проведення антитерористичних операцій. ВЦА є юридичними особами публічного права, керуються повноваженнями, наданими цим Законом та іншими законами, діють самостійно та несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону [14].

Тому одним із головних завдань ВЦА 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. Фахівці цивільно-військово-адміністративної одиниці є сполучною ланкою між регулярними збройними силами, правоохоронними органами та цивільним населенням у зоні конфлікту, і несуть відповідальність за інформаційну частину співпраці двох сторін. Фахівці координують діяльність військових, урядових, неурядових, міжнародних, благодійних, релігійних та інших організацій з метою надання допомоги та догляду безпосередньо постраждалому населенню [32].

Відповідно до ст. 3 Стаття 3 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» ВЦА створюється рішенням Президента України у разі потреби. Загальне керівництво діяльністю ВЦА у населених пунктах, на регіональному рівні здійснюють керівники відповідних регіональних ВЦА або,

якщо відповідні регіональні військово-цивільні адміністрації не створені, керування у сфері охорони громадського порядку та безпеки життєдіяльності населення, здійснюється керівником Антитерористичного центру СБУ. Діяльність у Парламентський контроль у сфері цивільно-військових відносин здійснює Верховна Рада України[14].

Отже, особливість правового статусу ВЦА полягає в тому, що військово-цивільна адміністрація є специфічним державним органом із перехресною підпорядкованістю. Структурними ланками з відповідним функціональним навантаженням в такому підпорядкуванні є:

- Антитерористичний центр СБУ - з урахуванням особливостей законодавчої інтеграції та виконавчих функцій в рамках АТО;
- Кабінет Міністрів України - для виконання функцій державного управління по вертикалі у відповідному регіоні;
- Президент України - з тих пір, як заснував ВЦА та призначив їх голів;
- Верховна Рада України - у здійсненні цивільно-військових відносин.

Таке множинне перехресне підпорядкування значно ускладнює хід виконання власної місії ВЦА, але є об'єктивною та необхідною через складність функціонального навантаження та особливостей, пов'язаних із забезпеченням функцій ЗСУ та АТО.

Щодо кадрового забезпечення ВЦА, військова доктрина передбачає, що організація та штатна структура підрозділів (груп, відділів) в межах військово-цивільної співпраці, формуються відповідно до місії та особливостей антитерористичної операції. Кількість людей залежить від кількості завдань, проєктів тощо.

Основними завданням органів управління та підрозділів військово-цивільної співпраці (ВЦС) є:

- моніторинг, аналіз та оцінка політичної та економічної ситуації в зоні відповідальності;
- консультування командувача антитерористичною операцією щодо використання національних ресурсів (цивільних та/або військових),

- контроль реалізації гуманітарних проектів та забезпечення їх підтримки.

На оперативно-тактичному рівні підрозділи військово-цивільної співпраці мають укомплектовуватися лише за потреби в межах їх функціональних зон відповідальності. Мінімальна вимога до персоналу на всіх рівнях – це наявність персоналу, який пройшов навчання у ЦВК, а організація та структура персоналу сектору щоразу різна. У будь-якому випадку є офіцер зв'язку, який підтримує зв'язки з організаціями громадянського суспільства [32].

В Україні, відповідно до вищезазначеної нормативно-правової бази, до військово-цивільної адміністрації населених пунктів входять військовослужбовці, представники правоохоронних органів, утворених за законодавством України інших військових формувань, які виконують завдання щодо оборони та безпеки держави, на основі відрядження без виключення зі списку особового складу. Інші працівники, згідно Закону, мають укласти трудовий договір з Державним антитерористичним центром при Службі безпеки України.

У разі набуття районними/обласними державними адміністраціями статусу відповідних районних/обласних військово-цивільних адміністрацій посади державних службовців у цих адміністраціях можуть бути заміщені закріпленими за ними військовослужбовцями ЗСУ, працівниками правоохоронних органів. За рішенням керівника районної/обласної військово-цивільної адміністрації може призначати інший персонал зі спеціальними знаннями та досвідом без конкурсу. Перелік посад в ВЦА, на які можуть призначитися військовослужбовці чи службовці з правоохоронних органів, затверджується Президентом України з поданням керівника Антитерористичного центру Служби безпеки України.

2.2 Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрації в період операції об'єднаних сил (ООС)

30 квітня 2018 року Україна змінила формат військової операції на сході країни з Антитерористичної операції на Операцію об'єднаних сил (ООС). Проведення операції передбачається виконанням Закону України “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях”. Фактично ООС – це переформатування АТО, пов'язане із запровадженням воєнного чи надзвичайного стану, передача управління від СБУ, яка формально очолювала АТО, до Об'єднаного оперативного штабу Збройних сил України.

З початком ООС в Донецькій та Луганській областях запрацював спеціальний порядок. Уздовж лінії зіткнення діє так звана безпечна зона. Рішення щодо посилення систем доступу та переміщення військового та цивільного персоналу на території тепер можуть приймати лише військові. Бойові підрозділи в зоні конфлікту, зокрема СБУ та Національна поліція України, підпорядковуються командувачу Об'єднаного оперативного штабу, який підпорядковується Міністру оборони та Президенту України, як Верховному головнокомандувачу ЗСУ.

Слід зазначити, що основними відмінностями [аналіз джерел 3, 18] Операції об'єднаних сил від режиму Антитерористичної операції є:

- 1) Повноваження з управління військовими та правоохоронними підрозділами на Донбасі передано від СБУ до Генерального штабу Збройних сил України.
- 2) Введена посада командувача Об'єднаних сил для управління всіма військовими та правоохоронними підрозділами, які беруть участь у реалізації заходів національної оборони та відсічі збройної агресії росії на території Донецької та Луганської областей. Командувач Об'єднаних сил призначається Президентом за поданням начальника генерального штабу. До складу штабу входять усі роди ЗСУ та правоохоронних органів, які перебувають на території

ведення заходів національної безпеки до повного виведення окупаційних військ.

3) Усі рішення у зоні проведення бойових дій в окремих районах Донецької та Луганської області приймає командувач Об'єднаних сил.

4) Виникли поняття «зона бойових дій» та «зона безпеки». «Зона безпеки» — це контрольована урядом територія поблизу лінії розмежування. Межі "безпечної зони" визначаються начальником Генерального штабу за поданням командувача Об'єднаних сил.

5) В зоні проведення ООС діє спеціальний порядок, який надає військовим більш розширені права, порівняно з періодом АТО.

З метою унормування механізмів проведення реорганізації органів місцевого самоврядування та ВЦА у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України, які відбулися на підставі розпоряджень Кабінету Міністрів України №№ 707-р –730-р від 12 червня 2020 року та Постанови Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів» 12 січня Президент України підписав Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо утворення військово-цивільних адміністрацій" (Законопроект № 3913, прийнятий Парламентом 17 грудня 2020 року).

Цей Закон спрямований на врегулювання низки питань щодо утворення ВЦА в населених пунктах Луганської та Донецької областей як тимчасових державних органів, які виконують повноваження органів місцевого самоврядування.

Законом також визначаються особливості порядку здійснення управління майном територіальних громад, межі яких затверджені Кабінетом Міністрів України, а також положення щодо визначення особливостей порядку управління об'єктами спільної власності територіальних громад, що перебувають у віданні районних та обласних рад, які здійснюють розподіл такого майна між територіальними громадами, утвореними в районах Верховною Радою України.

Законом унормовуються механізми проведення реорганізації органів місцевого самоврядування та ВЦА у зв'язку зі змінами в адміністративно-територіальному устрої України, які відбулися на підставі розпоряджень Кабінету Міністрів України №№ 707-р –730-р від 12 червня 2020 року та Постанови Верховної Ради України від 17 липня 2020 року № 807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів».

Закон містить положення щодо додаткових повноважень ВЦА, регулювання питання звільнення керівників ВЦА населених пунктів; про надання працівникам ВЦА, які не є військовослужбовцями, статусу посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Законом внесено зміни до Законів України “Про військово-цивільні адміністрації” та “Про місцеве самоврядування в Україні” в частині визначення підстав утворення військово-цивільних адміністрацій об’єднаних територіальних громадах (далі ОТГ).

Законом встановлено, що ВЦА можуть утворюватися в ОТГ відповідно із затвердженими Кабінетом Міністрів України територіями ОТГ. ВЦА формуються у разі визнання Центральною виборчою комісією неможливості забезпечення підготовки та проведення виборів до органів місцевого спрямування.

В. Шевченко в своїй науковій праці відзначає, що основна особливість функціонального навантаження ВЦА полягає в тому, що вони наділені комплексом повноважень, покликаних забезпечити функціонування ЗСУ та оперативне і комплексне виконання завдань в зоні бойових дій. В інших сферах державного управління ВЦА зобов’язана виконувати функції органів державного управління на регіональному рівні, а також функції, які виконують органи місцевого самоврядування в відповідних ОТГ відповідно до потреб АТО (ООС), або потреб забезпечення силових відомств та структур, зокрема ЗСУ та СБУ.

Іншою важливою особливістю адміністративно-правового статусу ВЦА є те, що вони створюються на трьох рівнях: обласному рівні, районному рівні та

рівні населеного пункту за винятком місцевих державних адміністрацій Києва та Севастополя.

Але в умовах АТО (ООС) за постійної необхідності координації діяльності Збройних сил, служб безпеки, Сил швидкого реагування МВС, цивільних адміністрацій, інститутів громадянського суспільства, міжнародних та незалежних спостерігачів, ВЦА на рівні територіальної громади є більш функціональними, ніж на регіональному рівні.

Наділення військово-цивільних адміністрацій більш широкими повноваженнями обумовлюється специфічністю кадрового забезпечення та організаційної структури з метою врегулювання збройних конфліктів з урахуванням тактико-оперативних характеристик ведення бойових дій.

Ще одним елементом правового статусу ВЦА є те, що керівник ВЦА відповідає за виконання пріоритетних завдань державного управління на місцевому рівні. Персональна відповідальність, з огляду на особливий правовий статус керівника ВЦА, свідчить про ступінь контролю та підзвітності, яку він має здійснювати перед військово-політичним керівництвом країни, а також доступ до адміністративних та інших ресурсів, які дозволяють йому оперативно реагувати на будь-які ризики на території ВЦА, бо оптимально зменшена кількість підлеглих підрозділів.

Важливо зазначити, що правовий статус ВЦА розроблений на основі міжнародного досвіду та теоретичних основ військової науки та науки державного управління, відображений у вітчизняному правовому полі, яке може належним чином виконувати завдання соціально-економічного розвитку та публічно-політичних процесів на територіях, на яких проводиться АТО (ООС), а також забезпечувати координацію діяльності ВЦА[28] .

РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

3.1 Удосконалення нормативно-правових аспектів функціонування військово-цивільних адміністрацій

Констатуючи той факт, що система державного управління України в умовах антитерористичної операції (АТО), а потім операції об'єднаних сил (ООС), постала перед вирішенням проблем, які доти були невідомими для України, їй вдалося мобілізувати зусилля у створенні нормативно-правової бази та умов для здійснення державного управління і забезпечення життєдіяльності територій завдячуючи функціонуванню військово-цивільних адміністрацій.

Слід зазначити, що набір повноважень ВЦА, визначена відповідно до ст. 4 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», можна розділити за сферами державно-управлінського впливу. На мою думку, пріоритетність сфер функціонування ВЦА доцільно розподілити таким чином:

- 1) адміністративно-військова взаємодія ВЦА та ЗСУ;
- 2) підтримка комунального господарства
- 3) соціальне забезпечення населення;
- 4) економічна стабілізація і розвиток територіальної громади;
- 5) публічно-політичні процеси тощо.

Адміністративно-військова взаємодія ВЦА та ЗСУ спрямовується на:

- сприяння обороні території України й викритті диверсійно-розвідувальної діяльності ворожих сил;
- допомогу Державній прикордонній службі України у забезпеченні посиленої охорони державного кордону;
- охорону важливих об'єктів національної економіки;

- визначення територій, де можуть відбуватися потенційно небезпечні дії в присутності цивільного населення за участю військовослужбовців Збройних сил України та інших військових формувань;
- організація та участь у проведенні заходів щодо мобілізаційної підготовки та цивільного захисту населення;
- вирішення згідно із законодавством питань про соціально-побутове забезпечення військових;
- допомогу державним підприємствам і організаціям в виробництві і постачанні виробленої продукції військовослужбовцям, у тому числі послуг, енергоносіїв тощо.

У сфері комунального господарювання ВЦА мають сконцентрувати свою увагу на вирішення питань згідно з законом питань з регулювання земельних відносин; встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств комунального господарства, функціонування державної служби з надзвичайних ситуацій, аварійно-рятувальної служби тощо; вирішення проблем збору, транспортування, утилізації та утилізації побутових відходів; розроблення і затвердження маршрутів та розкладу руху місцевого пасажирського транспорту тощо.

Важливим залишається *забезпечення соціальної підтримки території*, що включає в себе управління освітніми, оздоровчими, культурними, фізкультурно-спортивними закладами, які належать до державної власності; забезпечення централізованого зберігання архівних документів тощо.

В *економічній сфері* діяльність ВЦА спрямовується на підготовку та затвердження планів/програм соціально-економічного та культурного розвитку району ВЦА, сприяння збалансованому економічному розвитку всієї території, залучаючи підприємства, установи та організації до програми соціально-економічному розвитку зазначеної території.

Важливим є питання місцевого бюджетотворення. Для забезпечення стабільного існування територіальних громад, що знаходяться під опікою ВЦА, доцільно було б розміщувати замовлення на виробництво продукції,

необхідних для територіальної громади, на договірних засадах, встановлювати місцеві податкові ставки та збори, розглядати питання щодо пільгової їх сплати. Проблемі встановлення тарифів на послуги житлово-комунального господарства слід приділити особливу увагу і по-можливості індивідуально розглядати питання з реструктуризацією боргів населення за послуги. З метою забезпечення реалізації продукції, виробленої на території громади, ВЦА слід подбати про організацію безпечних місцевих ринків, ярмарків тощо.

В період ведення військових дій на території ВЦА, слід виважено підходити до організації і проведення ремонтних робіт в населених пунктах, в першу чергу дбаючи про безпеку працівників відповідних служб. Вважаю доцільним залучення мешканців громади до посиленої волонтерської праці, створюючи “добробати”, організовуючи загальні толоки з упорядкування території громади.

У сфері публічно-політичних процесів пріоритетним має бути відповідальне здійснення заходів щодо військово-патріотичного виховання населення, формування його медіаграмотності; забезпечення діяльності органів суду, прокуратури, адвокатури, державної кримінально-виконавчої служби тощо; припинення дії актів органів виконавчої влади, які не відповідають законодавству України.

В розробці механізмів функціонування ВЦА, користуватися принципами світової практики у сфері співпраці військових та цивільних адміністрацій, зокрема практикою Організації Північноатлантичного договору НАТО, які є важливими з точки зору сучасного досвіду України, а саме:

- до складу керівництва ВЦА входить офіцер штабу Збройних Сил, який повністю обізнаний з оперативно-тактичною обстановкою та має повноваження координувати діяльність ВЦА та ЗСУ, у тому числі і на реалізацію проектних дій швидкого реагування в зоні бойових дій;

- функціонування ЦВА, що є невід’ємною частиною плану командувача Збройних сил України, має сприяти виконанню ними завдань, щоб якомога швидше та якісніше досягти бажаного оптимального результату в зоні ООС.

В період воєнного стану в Україні під особливим контролем державних органів влади мають бути відповідність посадовців займаним посадам в ВЦА та антикорупційна діяльність.

Слід наголосити на тому, що на оперативному і тактичному рівнях підрозділи ЦВА мають комплектуватися з урахуванням потреб в межах своєї функціональної сфери. Мінімальна вимога до персоналу всіх рівнів ВЦА – це наявність персоналу, який пройшов підготовку/навчання з питань військово-цивільної співпраці. А отже платформи для проходження навчання персоналу ВЦА організовані в дистанційній формі містити матеріали для навчання як в синхронному, так і асинхронному режимах. Наголошую на тому, що більш дієвою є форма проведення навчальних занять з цивільними працівниками ВЦА в синхронному режимі та з подальшою підтримкою фахівцями професіоналами. Посада офіцера зв'язку для налагодження взаємодії з цивільними організаціями і особливо важливою для ефективного функціонування ВЦА.

Загалом, сучасний правовий статус ВЦА потребує вдосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності ВЦА. Управлінські рішення, що приймаються конкретними особами, мають максимально відповідати першочерговим тактичним завданням ведення оборонних та визвольних дій під керівництвом угруповання Об'єднаних сил.

3.2 Удосконалення методик управління ВЦА під час воєнного стану в Україні

Після широкомасштабного нападу РФ на Україну 24 лютого 2022 року, військові частини та підрозділи, які брали участь в ООС, утворили *угруповання Об'єднаних сил (УОС)*, до складу якого входять оперативно-тактичні групи «Схід» і «Північ» та частини безпосереднього підпорядкування. УОС разом з іншими силами та засобами, безпосередньо залученими до поточних бойових дій, підпорядковується командувачу Збройних сил України (станом на травень 2022 року ним є генерал-лейтенант С.Наєв).

Зважаючи на повномасштабну військову агресією РФ проти України, на підставі пропозиції Ради нацбезпеки та оборони України, до пункту 20 частини 1-ї статті Конституції України, Закону України "Про правовий режим воєнного стану" указом Президента введено воєнний стан в Україні. Указ затверджено Законом України від 24 лютого 2022 року № 2102-IX Зміни і доповнення внесено указами Президента України від 14 березня 2022 року № 133/2022, від 18 квітня 2022 року № 259/2022, від 17 травня 2022 року № 341/2022. Відповідно до указу, обласними, Київською міською державними адміністраціям, органам місцевого самоврядування утворено ради оборони, що спрямовані на забезпечення сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану [17].

Люди, що мешкають на територіях, де ведуться активні бойові дії, які з багатьох причин не змогли евакуюватися, знаходяться в умовах виживання і виборювання "право жити". Тому сьогодні діяльність військово-цивільних адміністрацій в Луганській та Донецькій областях та військових адміністрацій (далі ВА) в решті областей спрямовані здебільшого на забезпечення ефективної відсічі ворогу: функціонування територіальної оборони, ЗСУ, підрозділів Національної гвардії України та інших військових формувань, що залучаються до захисту суверенітету України; підтримки суб'єктів господарювання, евакуацію населення з найбільш небезпечних зон ведення бойових дій, запобігання гуманітарній кризі та відновлення пошкодженої інфраструктури.

На мою думку, в умовах воєнного стану не припустимі "подвійні стандарти" в політичній сфері. В пріоритеті роботи ВЦА та ВА має бути ведення інформативної, роз'яснювальної і превентивної роботи з населенням на місцях, виявлення "сепаратистських" настроїв населення та осіб, які співпрацюють з ворогом, оперативне інформування про диверсійно-розвідувальні дії ворожих сил, пересування техніки і живої сили ворога. А завдання з підвищення якості заходів національно-патріотичного спрямування і спекулювання мовним питанням, слід залишити на повоєнний час.

На часі забезпечення діяльності об'єктів соціальної сфери засобами евакуації, переведення в формат дистанційної роботи або призупинення діяльності з виплатою заробітної плати працівникам згідно законодавства тощо. Функціонування закладів охорони здоров'я є життєво необхідним і має максимально підтримуватися державою.

Питання формування культури медіаграмотності населення є одним із важливих завдань сьогодення. Констатуючи той факт, що інформацію про функціонування військово-цивільних, військових адміністрацій наразі можна отримати не лише з офіційних сайтів державного управління, офіційних заяв і неофіційних звернень до громадськості керівників ВЦА та ВА, інформаційних каналів в месенджерах, засобів масової інформації, громадянам слід вчитися аналізувати першоджерела інформації, не поширювати провокативні фейки та інформацію, яка може зашкодити військовим в процесі ведення військових дій.

Часто інформація, оприлюднена в офіційних джерелах, не є відображенням реальної дійсності. Звісно, що цьому можна знайти логічні пояснення, але приховування і маніпулювання фактами в умовах воєнного стану вважаю недопустимим. В основі діяльності ВЦА та ВА має бути чесність, прозорість інформації інформації та її доступність для населення.

В умовах повномасштабного вторгнення російських військ на територію України, питання удосконалення механізмів функціонування ВЦА залишається відкритим. Зважаючи на реалії сьогодення, подальшою темою досліджень науковців має стати функціонування як ВЦА, так і ВА. Висловлюючи власну думку, хочу зазначити, що саме поняття “військова адміністрація” не зовсім відповідає дійсності, адже в умовах воєнного стану спостерігається домінування цивільних представників у зазначених органах державного управління, що є нонсенсом відповідно поняття “військова адміністрація”. Доцільно, на мою думку, продовжити вживати термін “військово-цивільна адміністрація” або знайти нову форму понятійного апарату відповідно співпраці військових і цивільних структур в умовах воєнного стану.

ВИСНОВКИ

Слід зазначити, що питання вдосконалення механізмів функціонування ВЦА не є предметом активних теоретико-методологічних досліджень. У зазначеній сфері є роботи вітчизняних вчених щодо окремих елементів правового статусу та функціонального навантаження ВЦА. З певністю стверджую, що ця робота буде продовжена науковцями, зважаючи на умови воєнного стану і повномасштабної військової агресії РФ з 24 лютого 2022 року.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що військово-цивільна адміністрація є суб'єктом публічного управління, що має спеціальне призначення і виконує функції, як органів місцевої державної адміністрації, так і відповідних органів місцевого самоврядування. Особливість цієї інституції полягає у тому, що вона є комплексною адміністративною конструкцією, яка виконує управлінські та правоохоронні функції.

Враховуючи досвід діяльності ВЦА з 2014 року, здійснюється функціонування військових адміністрацій в період воєнного стану в Україні. Управління територіями, на яких чи поблизу яких ведуться бойові дії здійснюється у формі цивільно військового співробітництва (ЦВС) – унікальної форми взаємодії цивільної та військової адміністрацій, спрямованої на забезпечення першочергового виконання ЗСУ, Національної гвардії України та інших військових формувань завдань щодо захисту державної території та суверенітету України, а також суспільно-політичних, соціальних, економічних процесів територіального розвитку враховуючі особливості проведення АТО, ООС. Військово-цивільна співпраця здійснюється завдяки високому рівню координації зусиль ЗСУ, Національної гвардії України, інших військових формувань та відомств і таких державних інституцій, як цивільні адміністрації.

З огляду на те, що діяльність ЦВС є складовою і невід'ємною частиною реалізації планування командувача ЗСУ, забезпечує виконання завдань Збройними силами України, спрямованих на досягнення бажаного результату з найвищим коефіцієнтом корисної дії. Узгодження діяльності угруповання

об'єднаних сил з представниками ВЦА та громадськості територій збройного протистояння російським окупаційним військам, має здійснюватися в розумних рамках і сприяти по максимуму збереженню життя мешканців цих територій. Для подолання військового опору супротивника потрібно вийти на такий рівень співпраці органів цивільної і військової адміністрацій, який дозволяє проводити оперативне інформування про небезпеку: загрози ракетних, авіаударів, відкритих боїв на території тощо.

За результатами аналізу адміністративно-правового статусу ВЦА можна підсумувати, що:

- ВЦА є суб'єктом публічного управління адміністративно-територіальними одиницями на обласному, районному, міському, сільському, селищному рівні, яка належить до території ведення АТО, ООС і координує військові та цивільні адміністрації в питаннях соціального-економічного розвитку територіальних громад, сприяння та забезпечення діяльності ЗСУ, інших військових формувань у процесі виконання ними завдань в зоні АТО, ООС;
- особливості процесу формування особового складу ВЦА та їх структур спрямовані на забезпечення потреб цивільної та військової адміністрації і, відповідно, до складу ВЦА входять державні службовці та представники Збройних сил України, які здійснювали і продовжують здійснювати координацію оборонних і визвольних бойових дій у період проведення АТО, ООС;
- функціонування ВЦА носить тимчасовий характер, відповідно до адміністративно-правовому статусу, що передбачає на законодавчому рівні передачу відповідних повноважень державній владі місцевого самоврядування після завершення зазначених вище операцій на території Луганської та Донецької областей;
- особливість правосуб'єктності ВЦА пов'язана з особливістю функціонального механізму даного суб'єкту публічного управління, що здійснюється у відповідності з українським законодавством, поєднуючи

функції військового управління, державного адміністрування, місцевого самоврядування та правоохоронних органів;

- координація діяльності ВЦА та підпорядкованих їй органів є складним аспектом діяльності військово-цивільної співпраці, яка вимагає високого рівня координації діяльності та ефективності прийняття рішень вищим військово-політичним керівництвом країни, що вимагає високої цілеспрямованості у виконанні оборонних завдань та звільнення окупованих територій.

Акцентуючи увагу на те, що удосконалення адміністративно-правового статусу ВЦА є вкрай необхідним, оскільки в ході проведення операцій спеціального призначення в зоні бойових дій на території Луганської та Донецької областей, вбачаються певні недоліки в організаційно-функціональному механізмі та правовому забезпеченні його діяльності. З одного боку, це можна пояснити тим, що вторгнення РФ на територію України і розв'язання нею військових дій в таких масштабах, які ми спостерігаємо з 2014 року по сьогоднішній день, є надзвичайним цивілізаційним викликом для України і геополітичного розвитку всієї людської цивілізації. Однак, з іншого боку, слід розуміти, що подолання проблеми можливе завдяки високому рівню організаційно-правового забезпечення ВЦА та, відповідно, ВА, зважаючи на досвід військово-цивільної співпраці впродовж 8 років Визвольної війни України від “рашистських загарбників”, ефективності та оперативності управлінських рішень, які приймаються конкретними особами для виконання тактичних завдань зі звільнення територій України від окупаційних військ та відновленні кордонів України на момент її визнання незалежною суверенною державою, орієнтовано на євроінтеграцію.

Наукові та практичні результати дослідження спрямовані на удосконалення механізмів функціонування військово-цивільних адміністрацій в частково окупованих регіонах України, регіонах, де відбуваються активні бойові дії з метою налагодження системи державного управління та місцевого самоврядування, забезпечення життєдіяльності зазначених регіонів.

Впевнений у подальшій активізації подальшої наукової дискусії щодо законодавчого забезпечення діяльності таких державних інституцій, як ВЦА та ВА та унормуванні принципів військово-цивільної співпраці в умовах воєнного стану в Україні та, що є досить важливим, в повоєнний час.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій / В. Шевченко // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 4(12). – С. 196–206. URL: <http://www.chasopysnapu.gov.ua/chasopys/ua/pdf/12-2016/shevchenko.pdf>
2. Визначальні суб'єкти публічного управління / Н. Є. Юрик, канд. екон. наук., доц., В. Л. Липська, О. Т. Ференц. Тернопільський національний технічний університет імені Івана Пулюя. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/210534101.pdf>
3. Гриценко І. С. До питання про становлення концепції системи суб'єктів публічного управління у теорії адміністративного права на початку ХХ ст. [Електронний ресурс]. / І. С. Гриценко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 40. – С. 231-238. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2008_40_37
4. Інші органи виконавчої влади. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/catalog>.
5. Журавель Т. Військово-цивільна адміністрація: поняття та ознаки. Державне управління та місцеве самоврядування, 2021, вип. 1 (48)
6. Конституція України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254 к/96-ВР](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%20к/96-ВР).
7. Корнієнко М. Адміністративно-територіальний устрій України // Юрид. енцикл.: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 1: А – Г. С. 58.
8. Коршун В. До питання про сутність і значення адміністративно-територіального устрою держави. *Вісник ЦВК*. 2001. № 2(21). С. 85 – 86.
9. Міжнародне право: навч. посіб. / за ред. М.В. Буроменського. – К.: Юрінком Інтер, 2006.
10. Наливайко Л. Державний лад України: теоретико-правова модель: монографія. Харків: Право, 2009. 600 с.

11. Перший міжнародний антикорупційний тиждень (23 – 27 листопада 2015 року): матеріали тез виступів та напрацювань. Київ: Нац. ун-т оборони України ім. Івана Черняхівського, 2016. 159 с.
12. Погорілко В. Територіальний устрій // Юрид. енцикл.: в 6 т. / редкол.: Ю. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 6: Т – Я. С. 42.
13. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 року № 638-IV [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/638-15>
14. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лют. 2015 р. № 141-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/141-19>.
15. Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2259-20#Text>
16. Про внесення змін до Закону України "Про військово-цивільні адміністрації" щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності військово-цивільних адміністрацій Закон України (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2021, № 12, ст.97). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1120-20#Text>
17. Про затвердження указу президента “Про введення воєнного стану в Україні” Закон України “ № 2101-IX, від 24.02.2022 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-IX#Text>
18. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях Закон України х *Закон втратив чинність на підставі Закону № 2217-IX від 21.04.2022* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19#n131>
19. Про правовий режим воєнного стану: Закон України (Відомості Верховної Ради України, 2015 р., № 28, ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

20. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 2 вересня 2014 року № 1669-VII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1669-18>

21. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України»: Указ Президента України від 14 квітня 2014 року № 405/2014. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/405/2014>

22. Раїмов Р. Поняття та ознаки військово-цивільних адміністрацій. *Международ. науч. журн. Сер. «Юрид. науки»*. 2016. № 6, т. 3. С. 161 – 166.

23. Ромашов Р. А. Теория государства и права. Краткий курс. 2-е изд. Санкт-Петербург: Питер, 2013. 67 с.

24. Семенчук Т. Б. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування [Електронний ресурс]. / Т. Б. Семенчук // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2013. – Вип. 42. – С. 385-390. – URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vetp_2013_42_64

25. Соболю Є. Формування правової категорії «суб'єкт публічної адміністрації» [Електронний ресурс]. / Є. Соболю // Актуальні проблеми правознавства. – 2018. – Вип. 4. – С. 86-93. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr_2018_4_18.

26. Словник української мови: в 11 томах. – Том 9, 1978. – Стор. 814. – [Електронний ресурс]. URL: <http://sum.in.ua/s/sub.jekt>

27. Шаповал В. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти. *Право України*. 2003. № 8. С. 25 – 29.

28. Шевченко В. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій. *Наук. часопис Нац. акад. прокуратури України*. 2016. № 4. С. 196 – 206

29. Шевченко В. Управління цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України URL: <https://civic.com.ua/functions>

30. Шестак В. С. Роль адміністративного права у правовому забезпеченні реалізації окремих функцій держави суб'єктами публічного управління (на прикладі культурної функції) [Електронний ресурс]. / В. С. Шестак // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право. – 2015. – Вип. 34(2). – С. 151-154. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_34\(2\)_39](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2015_34(2)_39)

31. Шутова О., Хайрулліна Д. Інститут військово-цивільних адміністрацій та його запровадження в зоні проведення антитерористичної операції. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. С. 130 – 133.

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

33. Яковлєв І. П. *Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі* : канд. канд. Юр. Наук : 12.00.07 / Яковлєв Іван Петрович – Одеса, 2016. – 224 с.