

ВІДГУК

офіційного опонента - кандидата юридичних наук, доцента Островського С.О. на дисертацію Пешкова Володимира Володимировича на тему: «Адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану», подану на здобуття ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право»

Дисертація Пешкова Володимира Володимировича присвячена адміністративно-правовим засадам діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану. Роботу виконано в Науково-дослідному інституті публічного права та подано на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право».

Обрана тема має особливе значення для сучасної науки адміністративного права. Тривала дія правового режиму воєнного стану зумовила докорінну зміну умов функціонування державного апарату, органів місцевого самоврядування, військових адміністрацій, правоохоронних органів та інших суб'єктів, залучених до виконання публічно-владних завдань.

В умовах збройної агресії органи публічної адміністрації повинні одночасно забезпечувати оборону держави, громадську безпеку, мобілізацію ресурсів, евакуацію населення, функціонування критичної інфраструктури, соціальний захист громадян та безперервне надання основних публічних послуг. Зазначені завдання потребують оперативного ухвалення управлінських рішень, посиленої взаємодії цивільних і військових структур, а також належної координації між загальнодержавним, регіональним і місцевим рівнями управління.

Водночас посилення імперативного характеру публічного адміністрування створює ризики надмірної концентрації владних повноважень, невиправданого обмеження прав громадян, послаблення прозорості управлінських процедур та недостатньої визначеності відповідальності посадових осіб. Саме тому діяльність публічної адміністрації під час воєнного стану потребує не лише організаційної ефективності, а й чіткого правового оформлення.

Здобувач слушно пов'язує актуальність дослідження з необхідністю адаптації адміністративної системи до кризових умов, забезпечення стабільності державного управління, удосконалення механізмів координації та правового захисту людини. У дисертації звернено увагу на кадрову політику, фінансове забезпечення, антикорупційні інструменти, цифровізацію адміністративних процедур і взаємодію між цивільними та військовими суб'єктами.

Отже, дисертаційна робота Пешкова В.В. відповідає актуальним потребам держави та суспільства, а її результати становлять інтерес як для юридичної науки, так і для практики публічного управління.

Структура та методологічна основа роботи

Мета дисертаційного дослідження полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України, практики його реалізації та узагальнення основних положень праць науковців визначити адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану, а також запропонувати шляхи вдосконалення діяльності його структурних підрозділів.

Відповідно до мети дослідження необхідно вирішити такі *завдання*:

- визначити сутність та адміністративно-правовий механізм режиму воєнного стану;
- виокремити види суб'єктів публічної адміністрації в умовах воєнного стану;
- розкрити принципи та гарантії діяльності суб'єктів публічної адміністрації в умовах воєнного стану;
- схарактеризувати правове регулювання та особливості організації діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану;
- розкрити компетенцію та повноваження органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану;
- визначити методи діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану;
- вивчити зарубіжний досвід діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану;

– виокремити шляхи удосконалення діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають в процесі організації та здійснення публічного управління в умовах воєнного стану.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану.

Методологічною основою дослідження є як загальнонаукові, так і спеціальні методи наукового пізнання. Логіко-семантичний та формально-юридичний методи (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3, 2.1) дозволили поглибити понятійно-категоріальний апарат, зокрема визначити поняття: «режим воєнного стану», «адміністративно-правовий режим воєнного стану», «компетенція органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану», «правові засади діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану». Порівняльно-правовий метод (підрозділи 3.1, 3.2) застосовано для вивчення досвіду інших країн у сфері публічного управління в умовах воєнного стану та для порівняння різних правових підходів до організації діяльності органів публічної адміністрації. Методи класифікації, групування, системно-структурний, системно-функціональний (підрозділи 1.1, 2.2, 2.3) дозволили класифікувати типи суб’єктів публічної адміністрації в умовах воєнного стану, а також визначити їх компетенцію та повноваження. Метод статистичного аналізу (підрозділи 2.3, 3.2) було використано під час роботи з офіційно-статистичними матеріалами щодо ефективності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану. Із використанням індуктивного методу (підрозділи 1.3, 2.1, 2.2) підтверджено висновок про необхідність удосконалення правових механізмів діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану.

Дисертація має послідовну внутрішню побудову. Перший розділ присвячений теоретико-правовим питанням адміністративно-правового режиму воєнного стану, видам суб’єктів публічної адміністрації, принципам і гарантіям їх діяльності. У другому розділі досліджено організацію роботи органів публічної адміністрації, їх компетенцію, повноваження та методи. Третій розділ

охоплює зарубіжний досвід і пропозиції щодо вдосконалення національного адміністративно-правового механізму.

Робота складається зі вступу, трьох розділів, які містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 247 сторінок. Список використаних джерел налічує 194 найменування.

Зміст розділів загалом відповідає сформульованим завданням, а висновки відображають результати проведеного дослідження.

3. Оцінка основних результатів та положень наукової новизни

Наукова новизна дисертації виявляється в комплексному дослідженні особливостей функціонування публічної адміністрації в умовах тривалого правового режиму воєнного стану. Автором сформульовано низку визначень, класифікацій і практичних пропозицій, спрямованих на розвиток науки адміністративного права.

Насамперед заслуговує на увагу авторське розуміння суб'єктів публічної адміністрації в умовах воєнного стану. До них віднесено органи державної влади, військові адміністрації, органи місцевого самоврядування та інші організації, які наділені адміністративно-правовими повноваженнями і беруть участь у реалізації заходів воєнного стану, забезпеченні оборони, громадської безпеки та функціонуванні держави.

Позитивним є прагнення автора відобразити не лише інституційний склад публічної адміністрації, а й динаміку правового статусу її суб'єктів. У роботі визначено, що в умовах воєнного стану характерними стають розширення повноважень, посилення централізації, пріоритет оборонних і безпекових функцій, скорочення строків погодження управлінських рішень та підвищення ролі міжвідомчої координації.

Науковий інтерес становить класифікація суб'єктів публічної адміністрації за функціональним призначенням. Автор виокремлює оборонних і військових, правоохоронних і безпекових, економічних та інфраструктурних, соціальних і гуманітарних суб'єктів. Такий підхід дозволяє показати, що забезпечення правового режиму воєнного стану не обмежується діяльністю військових або

правоохоронних органів, а охоплює також фінансову, транспортну, соціальну, гуманітарну й інфраструктурну сфери.

Заслуговує на підтримку розгляд принципів діяльності публічної адміністрації через необхідність поєднання ефективного захисту держави з дотриманням прав і свобод людини. У дисертації виокремлено принципи централізованості, єдиноначальності, субординації, координації, оперативності, безперервності управління та персональної відповідальності керівників.

Важливим результатом є формування системи гарантій діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Автор поділяє їх на правові, організаційні, процедурні, соціальні та правозахисні. Така класифікація демонструє, що належне функціонування публічної адміністрації залежить не лише від обсягу її повноважень, а й від законодавчої визначеності процедур, матеріального забезпечення, кадрової спроможності та наявності механізмів захисту прав громадян.

Наукову цінність має аналіз співвідношення компетенції та повноважень органів публічної адміністрації. Автор прагне врахувати зміни, які відбуваються у правовому статусі відповідних органів після запровадження воєнного стану, та показати тимчасовий характер додаткових повноважень.

Окремої уваги заслуговує дослідження адміністративно-правових методів. У роботі розглянуто імперативні, уповноважувальні, рекомендаційні, заохочувальні та переконувальні способи впливу. За функціональним призначенням автор виокремлює оборонні, безпекові, евакуаційно-рятувальні й комунікаційно-психологічні методи.

Практичну спрямованість мають запропоновані напрями вдосконалення діяльності публічної адміністрації. Серед них - розвиток цифрових інструментів кризового управління, удосконалення фінансового менеджменту, кадрового забезпечення, антикорупційних механізмів, адміністративних процедур і громадського контролю.

Важливою є пропозиція законодавчо узгодити поняття «військове командування», а також нормативно врегулювати взаємодію органів державної влади й органів місцевого самоврядування під час воєнного стану.

Таким чином, положення наукової новизни мають теоретичне та прикладне значення і в сукупності формують авторське бачення адміністративно-правового забезпечення діяльності публічної адміністрації в особливий період.

4. Теоретична та прикладна цінність дисертації

Теоретичне значення роботи полягає в поглибленні наукових положень щодо адміністративно-правового режиму воєнного стану, системи публічної адміністрації, компетенції та повноважень її суб'єктів, принципів, гарантій і методів їх діяльності.

Матеріали дисертації можуть бути використані під час подальшого дослідження: діяльності військових адміністрацій; правових форм кризового управління; взаємодії державної влади й місцевого самоврядування; адміністративно-правових обмежень під час воєнного стану; захисту прав населення на територіях, наближених до районів бойових дій; функціонування транспортної та іншої критичної інфраструктури; адміністративних процедур у надзвичайних і кризових умовах.

Практична цінність дисертації визначається можливістю використання сформульованих пропозицій у нормотворчій та правозастосовній діяльності. Результати можуть бути враховані під час підготовки змін до законодавства про воєнний стан, військові адміністрації, місцеве самоврядування, цивільний захист та управління критичною інфраструктурою.

Окремі положення можуть застосовуватися під час розроблення внутрішніх регламентів органів публічної адміністрації, планів безперервності діяльності, алгоритмів евакуації, міжвідомчої взаємодії, захисту інформації та реагування на надзвичайні події.

Матеріали дисертації використовувалися в науково-дослідній діяльності та освітньому процесі під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право України» й «Адміністративно-деліктне право».

5. Публікації та апробація результатів

Основні положення дисертаційного дослідження відображено у 15 наукових публікаціях, серед яких десять статей у наукових фахових виданнях з юридичних наук і п'ять тез доповідей на міжнародних науково-практичних конференціях.

Тематика наукових праць відповідає змісту дисертації. У публікаціях розкрито питання адміністративно-правового режиму воєнного стану, діяльності військових адміністрацій, правового захисту постраждалих осіб, принципів, гарантій і методів діяльності органів публічної адміністрації.

Основні положення дисертації, теоретичні та практичні висновки й рекомендації оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях: «Глобальні тенденції та проблеми розвитку вищої освіти» (м. Київ, 1 грудня 2023 р.); «Проблеми правового регулювання публічних відносин в контексті сучасних глобалізаційних та євроінтеграційних процесів в Україні» (м. Київ, 18 червня 2024 р.); «Синергія освіти, науки та бізнесу в епоху глобальних трансформацій» (м. Чернігів, 27 лютого 2025 р.); «Сучасні тенденції державотворення та розвитку правової науки у кризовий період» (м. Київ, 24 листопада 2025 р.); «Гармонізація національного законодавства з правом Європейського Союзу в контексті стратегії сталого розвитку» (м. Київ, 5 січня 2026 р.).

Особистий внесок здобувача у публікації, підготовлені у співавторстві, визначено належним чином. У дисертації вказано, які положення та висновки були сформульовані автором особисто.

6. Зауваження та дискусійні положення

Позитивна оцінка дисертаційного дослідження не виключає необхідності висловлення окремих зауважень, які потребують уточнення під час публічного захисту.

1. У назві дисертації та формулюванні її предмета йдеться про адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації. Водночас у положеннях наукової новизни автор використовує ширше поняття «суб'єкти публічної адміністрації», до яких відносить не лише державні органи, військові адміністрації та органи місцевого самоврядування, а й «інші організації», наділені адміністративно-правовими повноваженнями.

Такий підхід загалом відповідає сучасному розумінню публічної адміністрації, однак потребує чіткого термінологічного узгодження. Не кожний суб'єкт, який виконує окремі публічні функції, є органом публічної влади. До системи публічного адміністрування можуть залучатися державні та комунальні підприємства, установи, юридичні особи приватного права, суб'єкти делегованих повноважень. У зв'язку із цим доцільно було б визначити співвідношення категорій «орган публічної адміністрації» і «суб'єкт публічної адміністрації», з'ясувати, чи поширюються висновки дисертації на всіх суб'єктів делегованих публічних повноважень, а також уточнити межі предмета дослідження.

2. У запропонованому визначенні гарантій діяльності суб'єктів публічної адміністрації автор зазначає, що функціонування відповідних органів у межах особливого адміністративно-правового режиму супроводжується «допустимим звуженням окремих прав і свобод громадян». Наведене формулювання потребує уточнення. У конституційно-правовому значенні доцільніше вести мову про тимчасове обмеження здійснення окремих прав, а не про звуження їх змісту або обсягу. Обмеження, встановлені під час воєнного стану, мають бути передбачені законом, відповідати конкретній легітимній меті, бути необхідними, пропорційними та діяти лише протягом встановленого строку.

Крім того, правозахисні гарантії за своєю природою повинні бути спрямовані на недопущення свавільного обмеження прав, забезпечення можливості оскарження рішень та відновлення порушеного права. Тому потребує пояснення включення ознаки «звуження прав» безпосередньо до визначення гарантій діяльності публічної адміністрації.

3. На сторінках 119–153 дисертації автор виокремлює суб'єктів загальної, спеціальної, цільової або виключної, допоміжної, координаційної та змішаної компетенції. Запропонована класифікація є цікавою, проте окремі категорії частково перетинаються. Зокрема, цільова компетенція за своїм змістом може розглядатися як різновид спеціальної компетенції, а координаційні повноваження нерідко належать органам загальної чи спеціальної компетенції. Поняття змішаної компетенції також потребує більш чітких ознак, оскільки розширення повноважень органу під час воєнного стану не обов'язково змінює базовий вид його компетенції.

Для практичного застосування такої класифікації доцільно було б визначити юридичні критерії віднесення конкретного органу до певної групи, навести перелік відповідних суб'єктів та розкрити правові наслідки такої класифікації. Особливо важливим є встановлення того, як належність до певної категорії впливає на порядок ухвалення рішень, підконтрольність, підзвітність і відповідальність органу.

4. Автор пропонує прийняти постанову Кабінету Міністрів України «Про взаємодію органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану». Підтримуючи необхідність чіткого врегулювання відповідних процедур, варто звернути увагу на юридичну силу запропонованого акта. Повноваження органів місцевого самоврядування, гарантії їх самостійності, випадки передання функцій військовим адміністраціям та межі втручання органів виконавчої влади мають визначатися насамперед законом. На мою думку, постанова Кабінету Міністрів України може деталізувати організаційні процедури, інформаційний обмін, строки погодження та порядок спільного виконання рішень. Проте вона не повинна встановлювати нові повноваження, змінювати законодавчий розподіл компетенції або звужувати гарантії місцевого самоврядування. У зв'язку із цим доцільно було б конкретизувати предмет запропонованої постанови, а положення, що стосуються компетенції, підстав заміщення органів місцевого самоврядування військовими адміністраціями та механізмів контролю, закріпити на рівні закону.

Висловлені зауваження мають дискусійний і рекомендаційний характер, не заперечують наукової новизни та практичного значення дисертаційної роботи й можуть бути враховані автором у подальшій науковій діяльності.

7. Дотримання принципів академічної доброчесності

Ознайомлення з дисертаційною роботою дає підстави констатувати належний рівень академічної культури здобувача. У тексті використано наукові, нормативні, статистичні й інформаційні джерела, на які наведено відповідні посилання. Позиції інших учених відмежовано від власних висновків автора. Наукові положення, класифікації та рекомендації, заявлені як авторські, мають самостійний характер. У роботі окремо визначено особистий внесок Пешкова В.В. у публікації, підготовлені у співавторстві. За результатами змістового аналізу ознак підміни авторства або некоректного використання результатів інших дослідників не встановлено.

ВИСНОВОК

Дисертація Пешкова Володимира Володимировича на тему «Адміністративно-правові засади діяльності органів публічної адміністрації в умовах воєнного стану» є завершеною самостійною кваліфікаційною науковою працею, в якій вирішено актуальне наукове завдання, що полягає у комплексному визначенні адміністративно-правових засад діяльності органів публічної адміністрації під час воєнного стану та формуванні пропозицій щодо їх удосконалення.

Дисертаційне дослідження характеризується логічною структурою, належним рівнем наукової аргументації, теоретичною та практичною значущістю. Одержані результати містять елементи наукової новизни, відповідають меті та завданням роботи, пройшли належну апробацію та відображені в наукових публікаціях здобувача.

Висловлені зауваження не мають принципового характеру, не знижують наукової цінності дисертації та можуть бути враховані автором у подальшій науковій і нормотворчій діяльності.

За структурою, змістом, рівнем наукової новизни та оформленням дисертація відповідає чинним вимогам Порядку підготовки здобувачів вищої освіти ступеня доктора філософії та доктора наук, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 березня 2016 року № 261, Порядку присудження ступеня доктора філософії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 12 січня 2022 року № 44, та Вимогам до оформлення дисертації, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2017 року № 40.

З огляду на викладене, Пешков Володимир Володимирович заслуговує на присудження ступеня доктора філософії в галузі знань 08 «Право» за спеціальністю 081 «Право».

Офіційний опонент

Професор спеціальної кафедри

Навчально-наукового інституту державної безпеки

Національна академія Служби безпеки України

кандидат юридичних наук, доцент

06 08 2026 року

Сергій ОСТРОВСЬКИЙ

Підпис Островського С.О. завіряю

Т.в.о. Ученого секретаря

Національна академія Служби безпеки України

кандидат юридичних наук,

старший науковий співробітник

06 01 2026 року

Леонід ЩЕРБИНА

