ПОНЯТТЯ ТА ЗНАЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

ФЕДОРЕНКО Роман Олександрович - здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

ORCID: https://orcid.org/0009-0001-9560-6659

УДК 342.9

DOI: https://doi.org/10.32782/LAW.UA.2024.4.30

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, розкрито загальнотеоретичні підходи щодо визначення поняття «публічне адміністрування». Розкрито особливості правового режиму воєнного стану, а також встановлено його вплив на сферу публічного адміністрування. Запропоновано авторське визначення поняття «публічне адміністрування в умовах воєнного стану»

Ключові слова: публічне адміністрування, правовий режим, воєнний стан, органи державної влади.

Постановка проблеми

В реаліях сьогодення одним із ключових завдань українського законодавця є забезпечення ефективного функціонування органів публічного адміністрування, які в умовах правового режиму воєнного стану функціонують із значним перевантаженням, що в свою чергу негативно позначається на стані забезпечення та захищеності прав, свобод та інтересів громадян. Повномасштабна військова агресія збоку російської федерації та введення у зв'язку із цим особливого правового режиму регулювання суспільних відносин, обумовлює важливість та необхідність проведення теоретичних досліджень, присвячених визначенню поняття та розкриття значення публічного адміністрування в умовах воєнного стану.

Стан дослідження проблеми

Поняття та значення публічного адміністрування протягом останніх років є однією з найактуальніших проблем серед представників загальної теорії права та адміністративного права, зокрема. Її розкриттю присвятили свої роботи такі вчені, як: В.І. Андріяш, В.Д. Бакуменко, О.З. Босак, К.Л. Бугайчук, С.М. Коник, О.В. Кузьменко, А.М. Михненко, О.Ю. Оболенський, А.М. Ришелюк, О.А. Шатило, І.М. Шопіна та багато інших. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, в умовах правового режиму воєнного стану питання діяльності органів публічного адміністрування набуває нової актуальності та значення.

Мета і завдання дослідження

Мета статті полягає у тому, щоб визначити поняття та розкрити значення публічного адміністрування в умовах воєнного стану. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання: узагальнити наукові підходи щодо сутності публічного адміністрування; встановити зміст воєнного стану та його особливості; сформувати авторське визначення поняття публічного адміністрування в умовах воєнного стану.

Наукова новизна дослідження

Новизна наукового дослідження полягає в тому, що в ньому дістав подальшого опрацювання теоретичний підхід щодо з'ясування сутності та розкриття значення публічного адміністрування в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу

Розпочати дослідження необхідно із уточнення понятійного апарату, а саме встанов-

лення загального змісту публічного адміністрування. Це складна категорія зміст якої формує два поняття: «публічний» та «адміністрування». Слово «публічний», утворене від латинського «publicus» – суспільний, яке має два значення: 1) відкритий, гласний; 2) суспільний, не приватний; 3) призначений для широкого користування, відвідування; громадський [1, с.340;2, с.148]. В юриспруденції даний термін часто використовується в значенні публічний порядок, що значить стан упорядкованості публічних правовідносин та всієї публічно правової системи, за якого кожна особа, державний орган, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи добровільно дотримуються правових та морально етичних норм, культурних та інших соціальних правил, виконують відповідні приписи з метою досягнення публічної безпеки та загального добробуту [3, с.9].

В свою чергу, поняття «адміністрування» походить від латинського слова «administro», що має значення: управляю, завідую. В українській мові даний термін має значення: 1) керувати установою, організацією, підприємством і таке інше; 2) управляти; керувати бюрократично, за допомогою наказів і розпоряджень замість конкретного керівництва. [4, с.98;5, с.11-12].

Синергія наведених понять породжує категорію «публічне адміністрування», яке має безліч наукових інтерпретацій. У визначенні О.В. Кузьменко, І.Д. Пастуха, М.В. Плугатир, М.В. Співака, публічне адміністрування – це зовнішній прояв діяльності публічної адміністрації, що полягає у формуванні правових норм, їх зміні, скасуванні, заміні, тобто підготовці і виданні правових адміністративних актів, що тягнуть за собою виникнення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин [6, с.91]. Н.А. Добряньська дійшла висновку: публічне адміністрування – це вид суспільно корисної діяльності, що здійснюється певною сукупністю суб'єктів, у тому числі громадських органи влади, органи місцевого самоврядування та іншими. Адміністрування має широку сферу застосування. Здійснюється в національному масштабі, на місцевому рівні, в конкретна команда, державні установи та посадові особи всередині та ззовні. На думку вченої, категорія фактично являє собою управління, або ж дії лідера всередині певного колективу, а також поза межами від імені цієї команди та в її інтересах [7].

Наступних висновків щодо змісту публічного адміністрування доходить у своїх наукових дослідженнях М.М. Бліхар: «Можна погодитися з розумінням поняття «публічне адміністрування» як комплексної усвідомленої та цілеспрямованої діяльності, що пов'язана з реалізацією повноважень суб'єктів управління з розробки, прийняття та впровадження державно-управлінських рішень або послідовного здійснення управлінського циклу, що складається з класичних функцій управління, таких як планування, організація, мотивація, контроль, і впливає на зміну суспільних процесів та явищ, наближаючи їх до бажаного стану згідно з визначеними управлінськими цілями організації. Результатом цієї адміністративної діяльності, зазвичай, є здійснення спеціально уповноваженим суб'єктом публічного адміністрування певних адміністративних дій, які повинні бути представлені в певній нормативно-правовій формі й вигляді, наприклад, наказу, директиви, розпорядження тощо. Такі адміністративні дії здійснюються такими суб'єктами управління в межах закріплених за ними посадових повноважень, а також шляхом застосування спеціальних форм і методів, спрямованих на реалізацію основних функцій публічного адміністрування задля реалізації адміністративної мети й координування управлінськими ресурсами. У цьому аспекті важливо наголосити на структуруванні публічного адміністрування як виду управлінської діяльності, виокремивши такі складові сегменти (блоки) в адміністративно-правовому статусі органів виконавчої влади, як цільовий, структурно-організаційний і компетенційний (компетенцію)» [8, с.248].

Таким чином, публічне адміністрування необхідно тлумачити як врегульовану нормами чинного законодавства України діяльність суб'єктів публічної влади, а саме органів держави та місцевого самоврядування щодо упорядкування та організації своєї діяльності, формування і реалізації державної політики, надання адміністративних послуг та провадження адміністративних процедур, а також вчинення інших юридично значущих дій та

заходів, у тому числі примусового характеру, направлених на забезпечення і захист прав, свобод і законних інтересів людини та суспільства в цілому.

Водночас, наведене визначення показує стандартизований вигляд публічного адміністрування, який існує у поточних, нормальних умовах функціонування держави та суспільства. Уведення воєнного стану на території України впливає на дані складові, у зв'язку із чим зміст категорії змінюється. Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», воєнний стан – це особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування 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 та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [9].

Наведене дає можливість виділити декілька основних факторів, які прямо впливають на зміст публічного адміністрування в умовах воєнного стану. У першу чергу, останній є правовим режимом при цьому, досить специфічним. В загальнотеоретичному значенні правовий режим відображає динаміку правовідносин, яка досягається шляхом трансформації всіх елементів правового впливу, як правових засобів (норм права, актів реалізації та застосування, юридичних фактів тощо), так і інших правових явищ (правосвідомості, правової культури, правових принципів, правового прецеденту), що у взаємодії досягають мети регулювання [10, с.127].

Тож, як правовий режим, воєнний стан зумовлює зміну порядку роботи правової системи, вектори та цілі правового регулювання, принципи упорядкування поведінки суспільства та суспільно-правових відносин, використання відмінних, нетипових заходів державного впливу та переосмислення цінності і значення прав і свобод людини і громадянина. За умов уведення воєнного стану відбувається трансформація парадигми публічного управління та правової основи його здійснення. Зокрема, змінюються цілі діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, порядок їх функціонування та юридична основа, яка доповнюється актами, норми яких вступають в дію під час воєнного стану. Відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» вище керівництво держави, інші органи публічного управління набувають спеціальних повноважень, а також визначається специфічний механізм їх діяльності. Крім того, відбувається перерозподіл ієрархії публічних відомств. Керівної ролі набувають такі тимчасові інституції, як військове командування та військові державні адміністрації [9].

Іншим фактором, який впливає на зміст публічного адміністрування є причина уведення воєнного стану на подолання негативних наслідків якої спрямовується вся діяльність публічних органів, а саме збройна агресія чи загроза нападу, безпеці незалежності і суверенітету України. Згідно до Закону України «Про оборону України», збройна агресія – застосування іншою державою або групою держав збройної сили проти України. Збройною агресією вважається будь-яка з таких дій: а) вторгнення або напад збройних сил іншої держави або групи держав на територію України, а також окупація або анексія частини території України; б) блокада портів, узбережжя або повітряного простору, порушення комунікацій України збройними силами іншої держави або групи держав; в) напад збройних сил іншої держави або групи держав на військові сухопутні, морські чи повітряні сили або цивільні морські чи повітряні флоти України; г) засилання іншою державою або від її імені озброєних груп регулярних або нерегулярних сил, що вчиняють акти застосування збройної сили проти України, які мають критично негативні наслідки, у тому числі значна участь третьої держави у таких діях; ґ) дії іншої держави (держав), яка дозволяє, щоб її територія, яку вона надала в розпорядження третьої держави тощо; д) застосування підрозділів збройних сил іншої

держави або групи держав, які перебувають на території України відповідно до укладених з Україною міжнародних договорів, проти третьої держави або групи держав, інше порушення умов, передбачених такими договорами, або продовження перебування цих підрозділів на території України після припинення дії зазначених договорів [11].

Третім фактором, який впливає на сутність і значення публічного адміністрування в умовах воєнного стану є значне підвищення ролі державного примусу. Окрім того, що під час дії правового режиму органи влади отримують надзвичайні, екстраординарні повноваження, Конституція України (далі – Конституція) та Закон України «Про правовий режим воєнного стану» встановлюють можливість обмеження прав і свобод людини і громадянина з метою виконання завдань воєнного стану, відсічі збройної агресії, подолання наслідків особливого періоду та реалізації інших функцій, завдань в умовах військового часу. Ключова особливість полягає в тому, що в даному випадку ми говоримо, переважно, про адміністративний порядок уведення та реалізації обмежень, що нетипово для вітчизняної правової системи, в координатах якої порушити чиїсь права і свободи може в більшості випадків виключно суд. Наприклад, однією з ключових особливостей воєнного стану є можливість уведення комендантської години. Остання передбачає обмеження свободи пересування значної кількості громадян по вулиці у відповідні часи та встановлюється у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) [9].

Висновки

Отже, ґрунтуючись на викладеному, публічне адміністрування в умовах воєнного стану - це врегульована законодавством України діяльність суб'єктів публічної влади, а саме органів держави та місцевого самоврядування під час дії правового режиму воєнного стану на території всієї України (або ж в окремих її регіонах), що полягає в упорядкуванні та організації своєї діяльності, передусім, для відсічі збройної агресії, загрози нападу та подоланні негативних наслідків цих явищ, а також формуванні та реалізації державної політики, наданні адміністративних послуг та провадженні адміністративних процедур, а також чиненні інших юридично значущих дій та заходів, у тому числі примусового характеру, із забезпечення та захисту прав, свобод і законних інтересів людини та суспільства в цілому.

Література

1. Словник іншомовних слів. Уклад.: С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. К.: Наук. думка, 2000. 680 с.

2. Андрушко А.В. Принцип диспозитивності цивільного процесуального права України: дис… канд. юрид. наук : Київ: Київський національний університет імені Тараса Шевченка. 2002. 201 с.

3. Батраченко О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку: дис… канд. юрид. наук : Суми: Сумський державний університет. 2017. 218 с.

4. Петровський П.М. Гуманітарна парадигма в системі державного управління: дис… д-ра. юрид. наук : Київ: Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. 2010. 417 с.

5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) Уклад, і голов, ред. В. Т. Бусел.К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005.1728 с.

6. Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем) текст навч. посіб. О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, М. В. Плугатир, М. В. Співак. К. : «Центр учбової літератури», 2015. 232 с.

7. Natalia A. Dobrianska, Anna S. Arbuzova, Oleksandra O. Mazilkina Public administration as the main type of social management, the field of scientific knowledge and the field of education. Economic journal Odessa polytechnic university. 2022. №2(20). P.11-19.

8. Бліхар М.М. Публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади. Юридичний науковий електронний журнал. 2020. №7. С.247-250.

9. Про правовий режим воєнного стану: закон від 12.05.2015 №389-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. №28. Ст.250.

АНОТАЦІЯ

Акцентовано увагу на тому, що воєнний стан вносить значні корективи в публічне адміністрування трансформуючи як його правову основу, так і механізм провадження, а саме: 1) воєнний стан є спеціальним правовим режимом, наслідком якого є зміна порядку функціонування правової системи, а також органів публічної влади за рахунок покладення на них додаткових, екстраординарних повноважень, дії особливих правових засад, зміни ієрархії органів влади та набуття керівного положеннями такими тимчасовими інституціями, як військові державні адміністрації та військове командування; 2) ресурси та можливості органів державної влади та місцевого самоврядування акумулюються для подолання національно небезпечних явищ, які загрожують державному суверенітету, територіальній цілісності та існуванню української нації, а саме збройній агресії або загрози нападу; 3) підвищується роль та значення державного примусу, який стає одним із основних інструментів публічного управління в окремих сферах, що надає можливість обмежувати права і свободи людини і громадянина в установлених Конституцією рамках, зокрема, в адміністративному порядку.

З'ясовано, що публічне адміністрування в умовах воєнного стану - це регульована законодавством України діяльність суб'єктів публічної влади, а саме органів держави та місцевого самоврядування під час дії правового режиму воєнного стану на території всієї України (або ж окремих її регіонах), що полягає в упорядкуванні та організації своєї діяльності, передусім, для відсічі збройної агресії, загрози нападу та подоланні негативних наслідків цих явищ, а також формуванні та реалізації державної політики, наданні адміністративних послуг та провадженні адміністративних процедур, а також чиненні інших юридично значущих дій та заходів, у тому числі примусового характеру, із забезпечення та захисту прав, свобод і законних інтересів людини та суспільства в цілому.

Ключові слова: публічне адміністрування, правовий режим, воєнний стан, органи державної влади.

SUMMARY

Attention is drawn to the fact that martial law introduces significant adjustments to public administration, transforming both its legal framework and implementation mechanisms, specifically: 1) martial law is a special legal regime that alters the functioning of the legal system and public authorities by imposing additional extraordinary powers, applying special legal principles, modifying the hierarchy of government bodies, and granting leadership roles to temporary institutions such as military state administrations and military command; 2) the resources and capabilities of state authorities and local self-government bodies are consolidated to address national threats that endanger state sovereignty, territorial integrity, and the existence of the Ukrainian nation, particularly armed aggression or the threat of attack; 3) the role and significance of state coercion are elevated, making it one of the primary tools of public governance in certain areas. This allows for restrictions on human and citizen rights and freedoms within the constitutional framework, including through administrative procedures.

It has been clarified that public administration under martial law is an activity regulated by the legislation of Ukraine, carried out by public authorities, specifically state and local self-government bodies, during the application of the legal regime of martial law across Ukraine or in specific regions. This activity involves the organization and coordination of their actions primarily to repel armed aggression, address the threat of attack, and mitigate the negative consequences of these phenomena. It also includes the formulation and implementation of state policy, the provision of administrative services, the execution of administrative procedures, and other legally significant actions and measures, including coercive actions, to ensure and protect the rights, freedoms, and legitimate interests of individuals and society as a whole.

Keywords: public administration, legal regime, martial law, state authorities.

10. Мінка Т. П. Онтологічна характеристика правового режиму. Право і суспільство. 2012. № 3. С. 123–127.

11. Про оборону України: закон від 06.12.1991 №1932-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. №9. Ст.106.