

DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2024.1.31>

NARZĘDZIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W REGULACJI PRAWNEJ ADMINISTRACJI WOJSKOWEJ

Witalij Ilczyszyn

*student studiów podyplomowych Kijowskiego Uniwersytetu Własności Intelektualnej i Prawa
(Kijów, Ukraina)*

ORCID ID: 0009-0004-0097-2739

Adnotacja. W artykule ukazano naukowy charakter narzędzi administracji publicznej w regulacji prawnej administracji wojskowej. Udowodniono, że administracja wojskowa korzysta z szeregu specyficznych narzędzi administracji publicznej zapewniających efektywność administracji publicznej w warunkach stanu wojennego. Podstawowym z takich narzędzi jest wydawanie podrzędnych regulacyjnych aktów prawnych, które ustanawiają obowiązujące normy o charakterze wtórnym aż do momentu wykonania. Akty administracyjne znajdują szerokie zastosowanie w ustalaniu godzin policyjnych, określaniu ograniczeń niezbędnych do utrzymania porządku publicznego i zapewnienia bezpieczeństwa. Specjalne akty administracyjne obejmują zapewnienie środków mobilizacji zasobów, poboru do służby wojskowej oraz regulację procesów produkcyjnych ważnych dla obronności kraju. Narzędzia organizacyjne obejmują decyzje podejmowane przez administrację wojskową w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania sektora bezpieczeństwa i obrony. Udowodniono, że podobnie jak w innych sferach życia publicznego, w działalności szeroko wykorzystywane są wojskowo-administracyjne możliwości zarządzania elektronicznego, z uwzględnieniem specyfiki stanu wojennego i przestrzegania wymogów zachowania tajemnicy państwowej.

Słowa kluczowe: akt administracyjny, organ administracyjny, tajemnica państwowa, zarządzanie elektroniczne, mobilizacja, charakter naukowy, administracja publiczna, podrzędny regulacyjny akt prawny, stan wojenny, środki.

PUBLIC ADMINISTRATION TOOLS IN THE LEGAL REGULATION OF MILITARY ADMINISTRATIONS

Vitaliy Ilchishyn

PhD Candidate at the Kyiv University of Intellectual Property and Law (Kyiv, Ukraine)

ORCID ID: 0009-0004-0097-2739

Abstract. The article explores the scientific nature of public administration instruments within the legal regulation of military administrations. It has been proven that military administrations utilize a range of specific public administration instruments that ensure effective public administration under martial law. The primary of these instruments is the issuance of subordinate regulatory legal acts that establish mandatory norms of a secondary nature until the moment of legal application. Administrative acts are widely used to establish curfews, determine restrictions necessary to maintain public order and ensure safety. Special administrative acts include measures to mobilize resources, conscript for military service, and regulate production processes essential for the defense of the country. Organizational instruments encompass decisions made by military administrations to ensure the proper functioning of the security and defense sector. It has been proven that, as in other areas of public life, the possibilities of e-governance are widely used in the activities of military-administrative bodies, considering the specifics of the martial law regime and the requirements for maintaining state secrecy.

Key words: administrative act, administrative body, e-governance, martial law, mobilization, public administration, regulatory legal act, scientific nature, state secrecy, tool.

ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Віталій Ільчишин

аспірант

Київського університету інтелектуальної власності та права (Київ, Україна)

ORCID ID: 0009-0004-0097-2739

Анонція. У статті розкрито наукову природу інструментів публічного адміністрування в правовому регулюванні військових адміністрацій. Доведено, що військові адміністрації використовують низку специфічних інструментів публічного адміністрування, які забезпечують ефективне публічне адміністрування в умовах воєнного стану. Первинним серед таких інструментів є видання підзаконних нормативно-правових актів, які встановлюють обов'язкові для виконання норми вторинного характеру до моменту правозастосування. Адміністративні акти широко застосовуються для встановлення комендантської години, визначення обмежень, необхідних для підтримання громадського порядку та забезпечення безпеки. Спеціальними адміністративними актами є забезпечення заходів щодо мобілізації ресурсів, призову на військову службу та регулювання виробничих процесів, важливих для оборони країни. Організаційні інструменти охоплюють рішення, що ухвалю-

ються військовими адміністраціями для забезпечення належного функціонування сектору безпеки й оборони. Доведено, що як і в інших сферах суспільного життя, широко використовуються в діяльності військово-адміністративні можливості електронного врядування з урахуванням особливостей режиму воєнного стану та дотримання вимог збереження державної таємниці.

Ключові слова: адміністративний акт, адміністративний орган, державна таємниця, електронне врядування, мобілізація, наукова природа, публічне адміністрування, підзаконний нормативно-правовий акт, воєнний стан, засіб.

Вступ. Актуальність наукового аналізу інструментів публічного адміністрування в правовому регулюванні військових адміністрацій в умовах воєнного стану виникла у зв'язку з повномасштабним тривалим російським терористичним вторгненням в Україну. В умовах постійної загрози для національної безпеки військові адміністрації відіграють ключову роль у забезпеченні стабільності, правопорядку та захисту прав громадян. З огляду на це, особливого значення набуває детальне розроблення й уточнення правових засад діяльності цих органів, зокрема щодо засобів, форм і способів адміністративної діяльності, що здійснюється в процесі правозастосування.

Військові адміністрації є тимчасовими, але надзвичайно важливими адміністративними органами, які функціонують в умовах підвищеної військової загрози для держави та громадян України. Відповідно до цього вони використовують специфічні інструменти публічного адміністрування, які спрямовані на оперативне реагування на виклики, що виникають в умовах воєнного стану. Ці інструменти дозволяють військовим адміністраціям ефективно виконувати покладені на них завдання, включаючи організацію та проведення мобілізаційних заходів, забезпечення громадського порядку, контроль за дотриманням комендантської години, а також інші дії, спрямовані на захист держави та населення.

Метою впровадження цих інструментів публічного адміністрування є не лише забезпечення захисту прав і свобод громадян, але й підтримка суб'єктів господарювання, забезпечення виконання мобілізаційних та інших заходів, що є необхідними для збереження територіальної цілості та національної безпеки України. У зоні бойових дій кожної військової адміністрації ці заходи спрямовані на підтримання стабільності, правопорядку й ефективного публічного адміністрування в умовах підвищеної небезпеки. Таким чином, правове регулювання діяльності військових адміністрацій потребує систематичного наукового аналізу та уточнення, щоб забезпечити їхню ефективну діяльність відповідно до законодавчих вимог і потреб суспільства в умовах воєнного стану

Огляд останніх досліджень. До питання правового регулювання інструментів публічного адміністрування в адміністративній діяльності військових адміністрацій звертали свою увагу вчені-правники О. Берлач, О. Буханевич, Ю. Бураков, В. Галуцько, В. Дулгер, О. Забожчук, М. Загородній, В. Зінкевич, В. Капустян, Ю. Кириченко, Л. Коваленко, О. Мельник, С. Мельник, Н. Пушкарьова, В. Сафір, А. Сердюк, С. Ситников, С. Стеценко, В. Швець, О. Зозуля та інші. Проте безпосередньо предметом їхнього аналізу зазначена нами проблематика не була – вони зосереджували свої наукові зусилля на більш загальних чи спеціальних наукових викликах.

Отже, важливість для всіх громадян України та юридичних осіб в умовах воєнного стану належного функціонування військових адміністрацій, досягнення ними високого рівня ефективності та справедливості, а також недостатня довіра громадян до державного апарату і наявність у цій сфері певних законодавчих прогалин обґрунтовують актуальність цієї статті.

Формулювання цілей статті. Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права, чинного законодавства та доктринальних думок на цю проблематику вчених розкрити наукову природу інструментів публічного адміністрування в правовому регулюванні військових адміністрацій.

Основна частина. Основними завданнями в статті є розкриття змісту інструментів публічного адміністрування в правовому регулюванні військових адміністрацій в Україні для подальшого вдосконалення законодавчих положень у цій сфері.

Матеріал і методи дослідження. Об'єктом нашого дослідження була нормативна база України, положення теорії права, теорії адміністративного права та емпіричний матеріал у сфері розкриття змісту інструментів публічного адміністрування в правовому регулюванні військових адміністрацій в Україні. У дослідженні було використано низку наукових методів. У загальнонауковому підході основним був метод системного аналізу. У межах правового підходу домінуючим методом аналізу став дедуктивний підхід до правового аналізу явищ, який визначає спосіб формування інструментів публічного адміністрування у правовому регулюванні військових адміністрацій в Україні.

Виклад основних положень. У теорії адміністративного права визначено, що інструменти публічного адміністрування є ключовими засобами, за допомогою яких органи публічної влади здійснюють свої функції, забезпечують правопорядок і реалізують адміністративну діяльність. Ці інструменти складаються з комплексу адміністративно-правових заходів, що застосовуються адміністративними органами для охорони прав, свобод і законних інтересів громадян, а також для задоволення публічного інтересу держави та суспільства. Вони мають самостійну юридичну природу, є засобами адміністративної діяльності, що дозволяє реалізувати правові норми, і постають підзаконними нормами адміністративного права, які обов'язкові до виконання і створюють правові наслідки. До основних видів інструментів публічного адміністрування належать видання нормативно-правових актів та адміністративних актів, укладення адміністративних договорів, планування та фактичних дій, використання адміністративно-правових режимів, контролю й нагляду, а також

електронного врядування. Кожен із цих інструментів відіграє важливу роль у забезпеченні ефективного функціонування публічної адміністрації, формуванні та впровадженні правил, необхідних для підтримання правопорядку й виконання публічних завдань. Вибір і застосування цих інструментів залежить від конкретних завдань, правової природи і компетенцій адміністративних органів, що робить їх адаптивними до змін у публічному управлінні та потребах суспільства (Галуцько, 2023).

Наприклад, через видання передбаченого повноваженнями військових адміністрацій адміністративного акта у формі розпорядження головою райдержадіміністрації (начальником районної військової адміністрації) Синельниківської районної військової адміністрації Дніпропетровської області від 18 квітня 2022 р. № Р-84/0/115-22 було встановлено комендантську годину на території Синельниківського району Дніпропетровської області з 22:00 до 05:00, починаючи з 18 квітня 2022 р., до закінчення воєнного стану в Україні. Під час комендантської години забороняється перебування на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток. Виняток становлять працівники певних державних і військових органів, які можуть перебувати на вулицях за службовими посвідченнями. Голови сільських, селищних, міських рад зобов'язані довести це розпорядження до відома населення та забезпечити його виконання відповідно до норм чинного законодавства. Координація роботи щодо виконання цього розпорядження покладена на заступника голови райдержадіміністрації, а контроль залишено за начальником районної військової адміністрації (Про зміну, 2022).

У юридичній літературі існують підходи до розкриття певних аспектів інструментів публічного адміністрування. Так, І. Шопіна, розкриваючи співвідношення між поняттями адміністративно-правового забезпечення та адміністративно-правового регулювання в контексті публічного адміністрування, доводить, що адміністративно-правове забезпечення охоплює широкий арсенал засобів і процедур, спрямованих на забезпечення прав, свобод та інтересів суб'єктів адміністративно-правових відносин, зокрема громадянського суспільства, суб'єктів підприємницької діяльності, територіальних громад та окремих громадян. Адміністративно-правове регулювання натомість визначається як процес, у якому держава через уповноважених суб'єктів впливає на суспільні відносини з метою приведення їх у бажаний стан. Умови правового режиму воєнного стану підкреслюють важливість взаємодії цих двох понять, коли адміністративно-правове забезпечення та регулювання взаємно посилюють один одного, сприяючи максимальній акумуляції ресурсів для ефективної протидії збройній агресії (Шопіна, 2023).

О. Верещака, Т. Бельська визначають, що інструменти публічного адміністрування, які використовуються у сфері цивільного контролю над сектором безпеки та оборони України в умовах воєнного стану та після воєнного відновлення, включають адміністративно-правове забезпечення, організаційні інструменти, демократичний контроль та гнучкість і адаптивність. Адміністративно-правове забезпечення охоплює правові приписи, дозволи, заборони та зобов'язання, які використовуються для безпосереднього впливу на діяльність суб'єктів у процесі реформування сектору безпеки й оборони, що забезпечує ефективне функціонування державних органів і контроль над діяльністю в цій сфері. Організаційні інструменти включають нормативно-правові акти, рішення та накази, що видаються центральними органами виконавчої влади, такими як Кабінет Міністрів України та Президент України, з метою забезпечення належного функціонування сектору безпеки, зокрема створення підрозділів ювенальної превенції у складі Національної поліції та затвердження відповідних інструкцій. Демократичний контроль втілюється через запровадження Експертного комітету Верховної Ради України з питань сектору безпеки та оборони, до складу якого входять цивільні експерти з недержавних громадських організацій, що сприяє підвищенню прозорості й ефективності управління в секторі безпеки та оборони. Гнучкість та адаптивність інструментів публічного адміністрування в умовах воєнного стану забезпечується через розроблення та впровадження спеціалізованих інструментів, таких як Національне бюро фінансової безпеки, яке буде займатися фінансовими розслідуваннями у сфері безпеки (Верещака, 2023).

А. Ходак адміністративно-правовий режим воєнного стану розкриває як надзвичайний, спеціальний, тимчасовий порядок, що забезпечує ефективне управління суспільством через уведення особливих структур, інструментів і процедур, а також через специфічні обмеження прав і свобод громадян. Основні засади такого інструменту публічного адміністрування в умовах воєнного стану включають спеціальний порядок організації та функціонування суб'єктів публічного управління, який передбачає встановлення особливого порядку роботи органів виконавчої влади, військових адміністрацій та органів місцевого самоврядування, що спрямований на забезпечення оборони країни, захисту населення та інтересів держави. Держава має право мобілізувати ресурси, включаючи ті, що раніше були у приватній власності, для потреб оборони, що охоплює призов громадян на військову службу та регулювання виробництва важливих товарів. Державна влада може вводити обмеження на права і свободи громадян, такі як обмеження свободи пересування, уведення комендантської години, контроль за інформацією та інші заходи, необхідні для забезпечення національної безпеки. Установлюється також особливий порядок реалізації прав і законних інтересів громадян і юридичних осіб, що передбачає застосування спеціальних процедур для захисту їхніх прав під час воєнного стану (Ходак, 2024).

В. Брановицький акцентує увагу на таких інструментах публічного адміністрування, як видання підзаконних нормативно-правових актів – ухвалення розпоряджень місцевими державними адміністраціями, підкреслюючи важливість удосконалення нормативно-правового регулювання їх діяльності через визначення чіткого переліку інструментів, необхідних для реалізації їхніх повноважень. Автор вказує на прогалини

в чинному законодавстві, що негативно впливає на ефективність функціонування місцевих державних адміністрацій, оскільки законодавство прямо не визначає питання, з яких ці адміністрації можуть ухвалювати нормативно-правові акти, і не конкретизує інструменти, які мають використовуватися для виконання їхніх завдань (Брановицький, 2024).

Висновки. Отже, військові адміністрації використовують низку специфічних інструментів публічного адміністрування, що забезпечують ефективне публічне адміністрування в умовах воєнного стану. Первинним із них є видання підзаконних нормативно-правових актів, які встановлюють обов'язкові для виконання підзаконні норми права. Названі акти уточнюють і деталізують норми законів щодо встановлення комендантської години, заборони на певні дії чи пересування, а також інші обмеження, що є необхідними для підтримання громадського порядку та забезпечення безпеки держави. Адміністративно-правове забезпечення охоплює правові приписи, дозволи, заборони та зобов'язання, які спрямовані на реалізацію державних завдань у сфері оборони та безпеки. Це включає мобілізацію ресурсів, призов на військову службу та регулювання виробничих процесів, важливих для оборони країни. Організаційні інструменти через видання адміністративних актів охоплюють рішення, що ухвалюються центральними органами виконавчої влади або військовими адміністраціями для забезпечення належного функціонування сектору безпеки та оборони. Це може включати створення нових підрозділів, введення спеціалізованих функцій або затвердження відповідних інструкцій, що сприяють оперативному реагуванню на загрози. Контроль і нагляд, як важливий інструмент, реалізуються через моніторинг виконання виданих розпоряджень, зокрема дотримання комендантської години та виконання мобілізаційних розпоряджень. Адміністративно-правовий режим воєнного стану, який запроваджується комплексно, врегульовує питання практично всіх сфер суспільного життя в умовах відбиття повномасштабного російського терористичного вторгнення. Зокрема це включає моніторинг інформаційного поля, мобілізацію ресурсів та інші заходи, спрямовані на захист держави і населення. Як і в інших сферах суспільного життя, широко використовуються в діяльності військових адміністрацій можливості електронного врядування з урахуванням особливостей режиму воєнного стану та дотримання вимог збереження державної таємниці.

Література:

1. Галуцько В., Стеценко С., Берlach А. та ін. (2023) Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ: «Видавництво Людмила», 704 с.
2. Про зміну дії комендантської години (2022). Розпорядження начальника Синельниківської районної військової адміністрації Дніпропетровської області від 18 квітня 2022 року № Р-84/0/115-22. *Синельниківська районна військова адміністрація Дніпропетровської області*. URL: <https://snrda.dp.gov.ua/rishennya-gromadi/pro-zminu-diyi-komendantskoyi-godini-2>
3. Шопіна І. (2023) Адміністративно-правове забезпечення та адміністративно-правове регулювання: співвідношення понять. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2023. № 6. С. 551-554. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.06.96>.
4. Верещак О., Бельська Т. (2023) Проблеми функціонування механізму публічного управління у сфері забезпечення цивільного контролю над сектором безпеки і оборони в Україні в умовах воєнного стану та післявоєнного відновлення. *Публічне управління: концепції, парадигма, розвиток, удосконалення*. Вип. 6. С. 35-48. DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2023-6-35-48>.
5. Ходак А. (2024) Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин в умовах воєнного стану в Україні. *Аналітично-порівняльне правознавство*. № 6. С. 280-282.
6. Брановицький В. (2024) Проблемні аспекти нормативно-правового забезпечення прийняття розпоряджень місцевими державними адміністраціями у контексті публічного адміністрування галузі природокористування. *Нове українське право*. № 2. С. 64-65. DOI: <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.2.8>.

References:

1. Halunko V., Stetsenko S., Berlach A. et al. (2023). Administrative Law and Administrative Process of Ukraine under Martial Law Conditions: collective monograph / ed. by V. Felika, V. Kuryla. Kyiv: «Vydavnytstvo Liudmyla», 704 s. [in Ukrainian].
2. Pro zminu dii komendantskoi hodyny (2022). Rozporiadzhennia nachalnyka Synelnykivskoi raionnoi viiskovoi administratsii Dnipropetrovskoi oblasti vid 18 kvitnia 2022 roku № R-84/0/115-22 [On the change of curfew (2022). Order of the Head of the Synelnykivskiy District Military Administration of Dnipropetrovsk Region dated April 18, 2022, No. R-84/0/115-22]. Synelnykivska raionna viiskova administratsiia Dnipropetrovskoi oblasti. URL: <https://snrda.dp.gov.ua/rishennya-gromadi/pro-zminu-diyi-komendantskoyi-godini-2> [in Ukrainian].
3. Shopina I. (2023). Administratyvno-pravove zabezpechennia ta administratyvno-pravove rehuliuвання: spivvidnoshennia poniat [Administrative-Legal Support and Administrative-Legal Regulation: Correlation of Concepts]. *Analitychno-porivnialne pravoznavstvo*. 2023. № 6. S. 551-554. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.06.96> [in Ukrainian].
4. Vereshchak O., Bielska T. (2023). Problemy funktsionuvannia mekhanizmu publichnoho upravlinnia u sferi zabezpechennia tsyvilnoho kontroliu nad sektorom bezpeky i oborony v Ukraini v umovakh voiennoho stanu ta pislivoiennoho vidnovlennia [Problems of Functioning of the Public Administration Mechanism in Ensuring Civilian Control over the Security and Defense Sector in Ukraine under Martial Law and Post-War Recovery]. *Publichne upravlinnia: kontseptsii, paradyhma, rozvytok, udoskonalennia*. Vyp. 6. S. 35-48. DOI: <https://doi.org/10.31470/2786-6246-2023-6-35-48> [in Ukrainian].

5. Khodak A. (2024). Administratyvno-pravove rehuliuвання suspilnykh vidnosyn v umovakh voiennoho stanu v Ukraini [Administrative-Legal Regulation of Social Relations under Martial Law in Ukraine]. *Analitychno-porivnialne pravoznavstvo*. № 6. S. 280-282 [in Ukrainian].
6. Branovytskyi V. (2024). Problemni aspekty normatyvno-pravovoho zabezpechennia pryiniattia rozporiadzhen mistsevymy derzhavnymy administratsiiamy u konteksti publicznego administruvannia haluzi pryrodokorystuvannia [Problematic Aspects of Legal Support for Issuing Orders by Local State Administrations in the Context of Public Administration of the Natural Resource Sector]. *Nove ukrainske pravo*. № 2. S. 64-65. DOI: <https://doi.org/10.51989/NUL.2024.2.8> [in Ukrainian].