

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЗА УМОВ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ**DEVELOPMENT OF THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM UNDER THE CONDITIONS OF THE LEGAL REGIME OF MARTIAL STATE**

Журавльов Д.В., д.ю.н., професор,
заступник керівника Департаменту з питань громадянства і помилування, державних нагород –
керівник управління з питань помилування
Офіс Президента України

Христинченко Н.П., д.ю.н., професор,
завідувачка кафедри адміністративного права і процесу,
інтелектуальної власності та цивільно-правових дисциплін
Київський університет інтелектуальної власності та права

Шопіна І.М., д.ю.н., професор,
професорка кафедри адміністративно-правових дисциплін
Інститут права Львівського державного університету внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України

Мета статті – визначити особливості розвитку національної системи публічного адміністрування за умов правового режиму воєнного стану.

З'ясовано, що позиції науковців, які досліджували проблематику публічного адміністрування в умовах правового режиму воєнного стану включають авторське розуміння дихотомії «потреби держави – права людини» в умовах повномасштабної російської збройної агресії. Визначено, що публічне адміністрування як соціальна практика уявляє собою узагальнення позитивного досвіду управлінських систем різного рівня ієрархії з метою консолідації найбільш вдалих управлінських рішень для досягнення актуальних цілей публічної політики у різних сферах суспільних відносин. Акцентовано увагу на тому, що публічне адміністрування, на відміну від державного управління, має не владно-ідеологічний, а технократичний характер.

З'ясовано, що за умов правового режиму воєнного стану система публічного адміністрування продовжує виконувати функцію задоволення потреб фізичних та юридичних осіб, разом з тим існують певні особливості, викликані відмінностями у діяльності публічних адміністрацій, спрямованої на забезпечення ефективної відсічі російській збройній агресії.

Поняття публічного адміністрування розглянуто у широкому та вузькому аспекті. Під час дії правового режиму воєнного стану система публічного адміністрування продовжує розвиватися, оскільки припинення такого розвитку означало б не лише стагнацію суспільних відносин у сфері компетенції певної публічної інституції, а й деструктивний вплив на життєдіяльність держави і суспільства.

Висвітлено особливості реалізації принципів соціальної справедливості у науці та практиці публічного адміністрування. З'ясовано, що ефективна відсіч російській збройній агресії потребує перегляду та удосконалення правового статусу публічних адміністрацій в аспекті додержання ними принципів соціальної справедливості, особливо під час здійснення дискреційних повноважень.

Ключові слова: публічне адміністрування, публічні адміністрації, правовий режим воєнного стану, дискреційні повноваження, посадові особи, права людини, державна політика.

The purpose of the article is to determine the peculiarities of the development of the national system of public administration under the conditions of the legal regime of martial law.

The article found out that the positions of scientists who studied the problems of public administration in the conditions of the legal regime of martial law include the author's understanding of the dichotomy "needs of the state – human rights" in the conditions of full-scale Russian armed aggression. It is emphasized that public administration as a social practice represents a generalization of the positive experience of management systems of different levels of the hierarchy with the aim of consolidating the most successful management decisions to achieve current public policy goals in various spheres of social relations. Arguments are given that public administration, in contrast to state management, has not a power-ideological, but a technocratic character.

The article found out that under the conditions of the legal regime of martial law, the public administration system continues to fulfill the function of meeting the needs of individuals and legal entities, at the same time, there are certain peculiarities caused by differences in the activities of public administrations aimed at ensuring effective repulsion of Russian armed aggression.

The concept of public administration is considered in a broad and narrow aspect. During the legal regime of martial law, the system of public administration continues to develop, since the termination of such development would mean not only the stagnation of social relations in the sphere of competence of a certain public institution, but also a destructive effect on the vital activities of the state and society.

Features of the implementation of the principles of social justice in the science and practice of public administration are highlighted. The article found that an effective response to Russian armed aggression requires a review and improvement of the legal status of public administrations in terms of their compliance with the principles of social justice, especially when exercising discretionary powers.

Key words: public administration, public administrations, legal regime of martial law, discretionary powers, officials, human rights, state policy.

Постановка проблеми. Вирішення складних завдань, які постали перед національною системою публічного адміністрування за умов повномасштабної російської агресії, потребує удосконалення діяльності всіх органів публічної влади, що, у свою чергу, вимагає оновлення їх завдань, функцій та принципів діяльності відповідно до викликів сучасності. Можливість Української держави протягом 19 місяців давати відсіч російській збройній агресії, деокупація українських земель, консолідація зусиль міжнародних партнерів, значні людські, матеріальні та іміджеві втрати противника вже засвідчили ефективність діяльності публічних адміністрацій.

Однак вітчизняна система публічного адміністрування починала розбудовуватися у мирний час і цілі, які перед нею стояли, мали відмінності, обумовлені принципово іншими умовами життєдіяльності людини, суспільства і держави. Тому уявляється необхідним здійснювати постійний моніторинг стану публічного адміністрування в державі, своєчасно виявляти існуючі проблеми та виклики, які потребують оперативних організаційних, правових та кадрових змін, що слугує підтвердженням актуальності теми цієї статті.

Мета статті – визначити особливості розвитку національної системи публічного адміністрування за умов правового режиму воєнного стану.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. Питання, пов'язані з правовим забезпеченням, цілями та місією, принципами і формами публічного адміністрування в умовах повномасштабної російської збройної агресії розглядала у своїх дослідженнях велика кількість українських та зарубіжних науковців. Так, Х. Григор'єва дослідила особливості публічного адміністрування агробізнесу в умовах війни в контексті правового аналізу протекційності і зробила висновок, що в умовах кризи найбільшого значення набуває саме регуляторна складова публічного адміністрування, а лібералізація державного впливу на економіку та перехід на режим «сервісної держави» не відповідають реальним потребам суспільства [1, с. 62]. На думку Ю. Скорика, одним з головних завдань влади стало проведення мобілізаційних заходів, але розподіл управлінських функцій між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства щодо здійснення ними повноважень у сфері публічного управління в нашій країні залишився не повною мірою врегульованим, що у певній мірі перешкоджає виконанню завдання своєчасно і у повному обсязі. Таким чином прояв незавершеності адміністративно-територіальної реформи в Україні загрожує наростанням певних інституційних диспропорцій у взаєминах між органами державної влади та органами місцевого самоврядування у процесі здійснення адміністрування, особливо під час воєнного стану. Автор робить висновок, що в умовах воєнного стану збільшується потреба в оптимізації публічного управління, що становить нові виклики перед системою публічного адміністрування України [2, с. 141–142]. А. Нікітін, дослідивши здійснення публічного адміністрування під час дії правового режиму воєнного стану, вважає, що за таких умов зростає важливість оптимізації процесів управління державою. Це ставить нові виклики перед системою публічного адміністрування, при цьому передусім необхідно налагодити ефективну взаємодію між органами державної влади в особі військових адміністрацій і військового командування з органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства задля подолання наявних інституційних проблем, які не сприяють адаптації країни до умов воєнного стану. До таких проблем, зокрема, належать інституційні прогалини в нормативно-правовому забезпеченні адміністративно-територіальної реформи, неналежне із запізненням реагування органів місцевої влади на нагальні проблеми, пов'язані з евакуацією населення, проведенням мобілізаційних заходів, вивезенням матеріальних цінностей та службової документації, а також опортуністична поведінка окремої частини населення [3, с. 165].

Позиції науковців, які досліджували проблематику публічного адміністрування в умовах правового режиму воєнного стану, як правило, включають авторське розуміння дихотомії «потреби держави – права людини» в умовах повномасштабної російської збройної агресії, водночас більшості з них притаманно визнання окремих недоліків чи загальної недосконалості вітчизняної системи державного, муніципального та галузевого управління.

Разом з тим конкретні шляхи вирішення існуючих проблем охоплюють переважно пропозиції щодо посилення заборонних заходів для фізичних і юридичних осіб, у той час як комплексний вплив на всю систему публічного адміністрування залишається переважно поза межами існуючих досліджень.

Виклад основного матеріалу. Публічне адміністрування як соціальна практика уявляє собою узагальнення позитивного досвіду управлінських систем різного рівня ієрархії з метою консолідації найбільш вдалих управлінських рішень для досягнення актуальних цілей публічної політики у різних сферах суспільних відносин. Публічне адміністрування, на відміну від державного управління, має не владно-ідеологічний, а технократичний характер, що включає такі основні напрямки, як надання адміністративних послуг фізичним та юридичним особам, здійснення регуляторної діяльності, стимулювання ринків товарів та послуг за рахунок впрова-

дження механізмів ліцензування, сертифікації тощо. За умов правового режиму воєнного стану система публічного адміністрування продовжує виконувати функцію задоволення потреб фізичних та юридичних осіб, разом з тим існують певні особливості, викликані відмінностями у діяльності публічних адміністрацій, спрямованої на забезпечення ефективної відсічі російській збройній агресії.

Поняття публічного адміністрування можна розглядати у широкому та вузькому аспекті. У широкому аспекті публічне адміністрування – це діяльність суб'єктів публічного права, спрямована на підтримання та розвиток оптимального стану суспільних відносин різної спрямованості (економічних, соціальних, інформаційних, освітніх, екологічних, аграрних тощо) в державі та територіальних громадах, що досягається завдяки використанню адміністративних інструментів (нормативно-правових та адміністративних актів, адміністративних договорів, стратегічних та оперативних планів, фактичних дій публічних адміністраторів). Широке розуміння публічного адміністрування відображає стратегічний рівень публічної політики і дає змогу усвідомити призначення публічного адміністрування у державі і суспільстві, його місію та візію. Однак для більш предметного розуміння сутності досліджуваного нами явища слід дещо звужити масштаб його сприйняття. У вузькому розумінні публічне адміністрування – це виконання публічними адміністраціями визначених в законодавчих та підзаконних правових актах функцій, спрямованих на створення економічних, юридичних, соціальних, матеріальних та інших умов для задоволення індивідуальних і суспільних потреб фізичних та юридичних осіб. При цьому до юридичних осіб можуть належати як суб'єкти господарювання, так і громадські об'єднання, територіальні громади, професійні спілки тощо, а задоволення потреб відбувається у межах певної державної або муніципальної політики, залежно від статусу конкретної публічної адміністрації.

Оскільки коло потреб завжди є досить широким, виникає питання про межі діяльності публічних адміністрацій щодо їх задоволення. Хотілось би згадати про конструкцію «законні інтереси», яка була притаманна пострадянському періоду розвитку української правової науки, однак поступово втратила свої позиції як притаманна тоталітарному розумінню взаємодії людини і держави. Нинішній етап розвитку юридичної науки не пов'язує наявність легального визначення (згадування) певних інтересів особи з можливістю їх реалізації. Постулатом є дозволення всього, що не заборонено законом, однак така правова конструкція безперешкодно може бути реалізована за умов мирного часу. Адміністративно-правові режими надзвичайного стану, воєнного стану передбачають трансформацію компетенції публічних адміністрацій та особливості реалізації деяких прав та свобод. Не будемо зупинятися детально на їх змісті, який достатньо повно розкритий у низці наукових публікацій [4, 5 та ін.], зауважимо тільки, що дуже важливими для системи публічного адміністрування уявляються два наслідки: формування та здійснення повноважень новими суб'єктами – військовими адміністраціями, і наділення публічних адміністрацій додатковими дискреційними повноваженнями, зміст яких розкрито у Законі України «Про правовий режим воєнного стану» [6]. Вказане не може не сприяти виникненню внутрішнього конфлікту у системі публічного адміністрування – з одного боку, публічні адміністрації мають своїм призначенням задоволення широкого кола потреб фізичних та юридичних осіб, але з іншого – отримують додаткові легальні важелі впливу на таких осіб з метою забезпечення виконання ними своїх обов'язків, при цьому виконання обов'язку на індивідуальному рівні (наприклад, передбаченого ст. 65 Конституції України [7]) може перешкоджати задоволенню індивідуальних потреб.

Все це ставить перед публічними адміністраціями досить непросте завдання щодо забезпечення балансу між потребами індивіда і суспільства та держави в умовах правового режиму воєнного стану. У цитованій нами на початку цієї

статті науковій позиції щодо трансформації публічного адміністрування під час повномасштабної російської збройної агресії йдеться про те, що концепція сервісної держави не відповідає нині потребам суспільства. На нашу думку, такий підхід несе у собі небезпеку знецінювання головного здобутку розвитку правосвідомості українців за роки Незалежності – визнання людини, стану реалізації її прав та свобод, головною цінністю, метою та критерієм ефективності діяльності держави. Водночас неможливо відмовитися і від низки інструментів впливу, призначених для виконання публічними адміністраціями завдань щодо відсічі російській збройній агресії.

Можливість врегулювати вказану суперечність потребує звернення до принципу соціальної справедливості, якій у сучасній американській доктрині публічного адміністрування вважається невід'ємною рисою публічно-управлінських відносин. Це, зокрема, знайшло своє відображення у Маніфесті соціальної справедливості (Minnowbrook 50 Social Equity Manifesto, 2018), запропонованому американськими фахівцями у галузі публічного адміністрування, до яких приєдналися вчені інших країн. Маніфест визначає кілька важливих напрямків, що можуть допомогти просунути до досягнення соціальної справедливості в дослідженнях, навчанні та практиці публічного адміністрування. Метою впровадження принципів, які він містить, є підготовка системи публічного адміністрування до того, щоб соціальна справедливість стала невід'ємною цінністю та практикою в цій галузі. Перший принцип передбачає усвідомлення відповідальності за сприяння соціальній рівності у сфері публічного адміністрування всіма учасниками відносин в ній, що виступають у ролі дослідників, викладачів та практиків. Другий принцип включає відстоювання кращих зразків публічного адміністрування, відкритість для можливостей професійного розвитку, що дозволяють долати свідомі та несвідомі упередження, бути готовими брати участь у важких розмовах з колегами та виборцями, а також взяти на себе зобов'язання вчитися протягом усього життя, щоб запровадити цінності соціального суспільства, справедливість та культурне порозуміння як частину щоденного процесу публічного адміністрування. Третій принцип передбачає усунення всіх видів нерівності як мету соціальної рівності. Це вимагає прихильності до структурних, інституційних змін та глибокої особистої роботи з боку вчених та практиків державного управління.

Четвертий принцип обумовлює використання досліджень у галузі публічного адміністрування як інструменту для відповіді на питання, чи реалізуються цілі соціальної справедливості. Це включає концепції рівності, представницької бюрократії, інтерсекційності для розширення методологічного вибору та якіснішої роботи. П'ятий принцип базується на аксіомі про те, що порушення справедливості суперечать демократії. Це передбачає більш усвідомлене ставлення до формулювання проблем, парадигм, структур та теорій, які використовуються у дослідженнях, а також до наслідків таких досліджень з погляду рівності. З погляду практичної складової публічного адміністрування, демократично відповідальна публічна адміністрація здійснює (має здійснювати) дії, які є справедливими, інклюзивними, цілеспрямованими, орієнтованими на людину [8].

Безумовно, сформульовані в умовах мирного середовища в економічно та політично стабільній державі зі сталими демократичними відносинами принципи можуть екстраполюватися в українській реальності з певними застереженнями. На нашу думку, як інструмент публічного адміністрування, принципи соціальної справедливості можуть використовуватися для оцінювання співмірності дій публічних адміністрацій в аспекті досягнення цілей оборони, з одного боку, і більш повної реалізації прав та інтересів фізичних і юридичних осіб. Особлива увага має приділятися додержанню вказаних принципів під час використання публічними адміністраціями своїх дискреційних повноважень.

Висновки та пропозиції. Під час дії правового режиму воєнного стану система публічного адміністрування продовжує розвиватися, оскільки припинення такого розвитку означало б не лише стагнацію суспільних відносин у сфері компетенції певної публічної інституції, а й деструктивний вплив на життєдіяльність держави і суспільства. Ефективна відсіч російській збройній агресії потребує перегляду та удосконалення правового статусу публічних адміністрацій в аспекті додержання ними принципів соціальної справедливості, особливо під час здійснення дискреційних повноважень.

Напрями подальших наукових досліджень мають включати визначення сфер діяльності публічних адміністрацій, в яких має місце негативний зворотний зв'язок з боку громадськості, і з'ясування співмірності вжитих ними заходів з точки зору принципів соціальної справедливості і побудови ефективної відсічі російській збройній агресії.

ЛІТЕРАТУРА

1. Григор'єва Х. Публічне адміністрування агробізнесу в умовах війни: правовий аналіз протекційності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2023. Вип. 97. С. 53–65.
2. Скорик Ю. С. Здійснення публічного управління та адміністрування в умовах воєнного стану: теоретичний та практичний аспекти. *Національна безпека як конституційна цінність: сучасні виклики*. Матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Чернівці, 22 червня 2023 року). С. 139–143.
3. Нікітін А. А. Здійснення публічного адміністрування під час дії правового режиму воєнного стану: теоретичні та практичні аспекти. *Юридичний бюлетень*. 2022. № 27. С. 157–166.
4. Кузніченко С. О. Концепт обмеження прав людини в умовах воєнного стану. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 1–2. С. 32–36.
5. Братель С.Г., Пишна А.Г. Особливості обмеження прав людини на свободу пересування в умовах правового режиму воєнного стану. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 1–2. С. 236–240.
6. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
7. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості. Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Minnowbrook 50 Social Equity Manifesto. URL: <https://www.maxwell.syr.edu/research/conferences/minnowbrook/social-equity-manifesto>