

УДК 342.9

КУЗЬМЕНКО Д.О.

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНЕ РОЗУМІННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ НА ТЕРИТОРІЇ ПРОВЕДЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ ОПЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ

Публічне адміністрування різними сферами суспільного життя здійснюється за будь-яких обставин і навіть не зважаючи на військові дії, які відбуваються в країні. Це досить складний процес, оскільки реалізується у, можна сказати, надзвичайних умовах і знаходиться у стані постійного переформатування.

Публічне адміністрування на території проведення військової операції в Україні – це досить складна, можна навіть сказати, виняткова юридична конструкція, яка утворилася та змінюється у зв'язку з проведенням військових дій на території України і характеризується наявністю специфічного набору суб'єктивних прав та обов'язків, способів, методів та типів правового регулювання, які використовуються тимчасово з метою подолання терористичної загрози та відновлення територіальної цілісності нашої країни.

Особливістю адміністративно-правового статусу органів публічного адміністрування під час проведення військової операції в Україні є те, що ця діяльність визначена не тільки на рівні держави, а й на міжнародному рівні, також це виключна ситуація, коли суб'єкти публічного адміністрування наділені правом розпоряджатися з конкретних питань і приймати підзаконні нормативні акти за умови обов'язкового дотримання принципів міжнародного та національного права.

Під адміністративно-правовим статусом органів публічного адміністрування на території проведення військової операції в Україні варто розуміти сукупність владних повноважень, які діють виключно на території проведення військової операції, мають правові характеристики та нормативно затверджені, не суперечать міжнародному законодавству і спрямовані на забезпечення співпраці військових формувань із цивільним населенням, яке проживає на території проведення військової операції та забезпечення їх безпеки і нормалізації життєдіяльності, а також спрямовані на організацію і забезпечення дієвої, ефективної та результативної діяльності Збройних сил України.

Ключові слова: статус, публічне адміністрування, військова операція, військово-цивільна співпраця, адміністративно-правовий статус.

Публичное администрирование различными сферами общественной жизни осуществляется при любых обстоятельствах и даже несмотря на военные действия, которые происходят в стране. Это достаточно сложный процесс, поскольку реализуется в, можно сказать, чрезвычайных условиях и находится в состоянии постоянного реформирования.

Публичное администрирование на территории проведения военной операции в Украине – это достаточно сложная, можно даже сказать, исключительная юридическая конструкция, которая образовалась и меняется в связи с проведением военных действий на территории Украины и характеризуется наличием специфического набора субъективных прав и обязанностей, способов, методов и типов правового регулирования, используемых временно с целью преодоления террористической угрозы и восстановления территориальной целостности нашей страны.

Особенностью административно-правового статуса органов публичного администрирования при проведении военной операции в Украине является то, что эта деятельность определена не только на уровне государства, но и на международном уровне; также это исключительная ситуация, когда субъекты публичного адми-

нистрированія наделены правом распоряжаться по конкретным вопросам и принимать подзаконные нормативные акты, при условии обязательного соблюдения принципов международного и национального права.

Под административно-правовым статусом органов публичного администрирования на территории проведения военной операции в Украине следует понимать совокупность властных полномочий, которые действуют исключительно на территории проведения военной операции, имеют правовые характеристики и нормативно утвержденные, не противоречат международному законодательству и направлены на обеспечение сотрудничества военных формирований с гражданским населением, проживающим на территории проведения военной операции и обеспечение их безопасности и нормализации жизнедеятельности, а также направлены на организацию и обеспечение действенной, эффективной и результативной деятельности Вооруженных сил Украины.

Ключевые слова: статус, общественное администрирование, военная операция, военно-гражданская сотрудничество, административно-правовой статус.

Public administration in various spheres of public life is carried out under all circumstances and even despite military actions taking place in the country. This is a rather complicated process, since it is realized in terms of extreme conditions and is in a state of constant reformatting.

Public administration in the territory of the military operation in Ukraine is rather folding, one can even say the exclusive legal structure that has been formed and is changing due to the conduct of hostilities on the territory of Ukraine and is characterized by the availability of a specific set of subjective rights and duties, methods, methods and types of legal regulation that are used temporarily to overcome the terrorist threat and restore the territorial integrity of our country.

The peculiarity of the administrative and legal status of the bodies of public administration during the military operation in Ukraine is that this activity is determined not only at the state level, but also at the international level, and this is an exceptional situation, when the subjects of public administration are empowered to dispose of specific issues and adopt sub-normative acts subject to the mandatory observance of the principles of international and national law.

Under the administrative legal status of the bodies of public administration in the territory of the military operation in Ukraine should be understood as the totality of powers that operate exclusively on the territory of the military operation, have legal characteristics and are normatively approved, are not contrary to international law and are aimed at ensuring cooperation between military formations and civilians a population living on the territory of the military operation and ensuring their safety and normalization of life, as well as aimed at the organization and maintenance of effective, efficient and effective activities of the Armed Forces of Ukraine.

Key words: status, public administration, military operation, military-civilian cooperation, administrative-legal status.

Вступ. Останні події, які відбулися в Україні, стосовно вирішення збройного конфлікту на сході свідчать про те, що вкрай гостро постало питання щодо переформатування офіційного статусу антитерористичної операції, що, своєю чергою, дасть змогу прискорити вирішення цієї вкрай складної ситуації та відновити територіальну цілісність нашої держави.

Публічне адміністрування різними сферами суспільного життя здійснюється за будь-яких обставин і навіть незважаючи на військові дії, які відбуваються в країні. Це досить складний процес, оскільки реалізується у, можна сказати, надзвичайних умовах і знаходиться у стані постійного переформатування. Йдеться про визначення кола органів, які наділені статусом «органів публічного адміністрування», їх прав та обов'язків, повноважень та відповідальності, території, на якій вони здійснюють свою компетенцію тощо.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз загальнотеоретичних підходів до розуміння адміністративно-правового статусу органів публічного адміністрування; виокремлення об'єктивного формулювання адміністративно-правового статусу органів публічного адміністрування на території проведення військової операції.

Актуальність запропонованої теми є очевидною, оскільки зазначені події, які відбуваються на сході нашої країни, є вкрай негативними та гострими і потребують якнайшвидшого вирішення. Але, на жаль, це ускладнюється ще і тим, що поряд із політико-економічними проблемами існують деякі проблеми щодо розуміння поняття адміністративно-правового статусу органів публічного адміністрування і особливо на території проведення військової операції.

З огляду на очевидну актуальність, не викликає здивування, що запропонована тема знаходиться в колі наукового пошуку таких науковців: В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, Є.В. Доніна, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова.

Результати дослідження. Держава, хоч і існує, насамперед, для задоволення потреб своїх громадян, все ж не має монополізувати управлінську діяльність на своїй території. Демократичні стандарти державності вимагають створення самою державою таких умов, за яких виникнення та реалізація різних форм публічного адміністрування (місцеве самоврядування, автономія тощо) було б не тільки можливим, а й гарантованим державою. При цьому втручання держави має бути мінімізоване і зводиться до надання тих послуг управлінського характеру, які не в змозі надати інші суб'єкти публічних відносин [3].

Щодо публічного адміністрування на території проведення військової операції в Україні, то тут варто зазначити, що воно здійснюється досить широким колом осіб, які мають відповідний статус та наділені відповідними повноваженнями.

Вважаємо за необхідне акцентувати на дефініції «публічне адміністрування», що дасть змогу ширше розкрити та дослідити поняття статусу органів публічного адміністрування на території проведення військової операції.

Тож, за даними ООН, публічне адміністрування має два тісно пов'язаних значення:

1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується з державного бюджету і відповідає за управління та координацію роботи виконавчої гілки влади і його взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі;

2) управління і реалізація всього комплексу державних заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду та управління, пов'язаних з наданням публічних послуг [1, с. 75–77].

Т. Кондратюк характеризує публічне адміністрування як підсистему соціальної системи, складник суспільства, чие функціонування та розвиток перебувають під потужним впливом із боку всіх інших сфер суспільної життєдіяльності [2, с. 298].

К.Л. Бугайчук визначає, що публічне адміністрування – це регламентована законами й іншими нормативно-правовими актами системна організуюча, владно-розпорядча діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, яка спрямована на впорядкування їх організаційної структури, планування, підготовку, розробку та реалізацію управлінських рішень, організацію діяльності апарату управління, здійснення документального, інформаційного, кадрового, психологічного забезпечення їх повсякденної діяльності з метою досягнення суспільно корисних цілей і самої мети створення та діяльності відповідного суб'єкта адміністрування [4].

Отже, враховуючи наведені наукові підходи, можна констатувати, що для публічного адміністрування характерною є саме демократія, об'єктом адміністрування є суспільство, а ключовими елементами є громада і публічна влада, оскільки виключно публічне адміністрування впроваджує демократичні цінності та сприяє сталому розвитку нашої держави в процесі суспільної трансформації.

Далі, говорячи про публічне адміністрування, ми, звичайно, маємо на увазі органи, які наділені відповідними повноваженнями та мають певний статус. Особливо це має значення тоді, коли на території тієї чи іншої держави відбуваються події, які вносять будь-які зміни у політичне чи економічне життя.

Статус для органів публічного адміністрування має важливе значення, адже встановлює їх якісну характеристику, визначає коло прав та обов'язків, формує повноваження та компетенцію. Зважаючи на ту чи іншу сферу діяльності органів публічного адміністрування та нормативно-правову базу, яка їх регулює, статус може бути правовий, професійний, соціально-побутовий, культурний та ін. Варто зазначити, що саме статус визначає юридичне становище фізичних осіб у суспільстві та державі.

З цього приводу варто погодитися з думкою С.В. Ківалова, який зазначає, що конкретні права та обов'язки відображають специфіку реального правового становища особи, що пов'язано більше з наявністю тих чи інших юридичних фактів, а не основою загального положення

суб'єкта в цій правовій системі. Тобто науковець визначає, що поняття «статус» включає в себе щось стабільне, основне у правовому стані суб'єкта, яке разом із правосуб'єктністю містить також певне коло основних прав та обов'язків, а також виключно статус надає суб'єктові якісну характеристику, яка і визначає в його носія певні права, обов'язки, повноваження та компетенцію [5, с. 71].

Подібну думку щодо поняття статусу має і В.С. Нерсесянц, який слушно зауважує, що саме права, обов'язки та свободи у своїй сукупності й утворюють правовий статус, який відображає особливості соціальної структури суспільства, рівень демократії та стан законності. Правовий статус визначає стандарти можливої та необхідної поведінки, що забезпечують життєдіяльність соціального середовища. Він також являє собою специфічний індикатор, який відображає реальний стан взаємодії держави з іншими суб'єктами права [6, с. 225].

Отже, враховуючи усі зазначені вище точки зору щодо поняття «правовий статус», можна виділити такі основні його ознаки:

- 1) нормативно-правова урегульованість;
- 2) загальність, що означає, що він притаманний усім суб'єктам права;
- 3) складається з прав, свобод, обов'язків та відповідальності;
- 4) встановлює межі можливої та необхідної поведінки суб'єкта.

Наука адміністративного права визначає одним із видів правового статусу – адміністративно-правовий статус.

Так, В.Б. Авер'янов зазначав, що адміністративно-правовий статус охоплює комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права. Тобто необхідними ознаками набуття особою адміністративно-правового статусу є:

- наявність у неї конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, які реалізуються особою як в адміністративних правовідносинах, так і поза ними;
- нормативність, адже правовий статус визначається виключно нормами права;
- характеризує реальне становище суб'єкта в системі суспільних відносин та відповідні цьому становищу особливості. Отже, коли науковець визначає поняття адміністративно-правового статусу та виокремлює його ознаки, то може йтися про суб'єкта не лише як фізичну особу, але і юридичну [7, с. 194].

О.М. Музичук розуміє під адміністративно-правовим статусом систему закріплених у нормативно-правових актах ознак, які визначають його роль, місце та призначення у системі правовідносин, вказують на його відмінність від інших суб'єктів та порядок взаємовідносин між ними [10].

Г.М. Глибіна визначає поняття «адміністративно-правовий статус» як юридичну категорію, що притаманна кожній особі, за якою адміністративне право визнає здатність бути його суб'єктом [8, с. 40–41].

Нині також є поняття адміністративно-правового статусу фізичної особи та адміністративно-правового статусу органу публічного адміністрування.

Перш ніж розглядати адміністративно-правового статусу органів публічного адміністрування на території проведення військової операції в Україні, вважаємо за необхідне проаналізувати загальнотеоретичне поняття адміністративно-правового статусу органів публічного адміністрування.

Під адміністративно-правовим статусом суб'єкта публічної адміністрації пропонується розуміти сукупність суб'єктивних прав, обов'язків та відповідальності суб'єкта публічної адміністрації, а саме державних органів та органів місцевого самоврядування, у сфері публічного адміністрування, закріплених нормами адміністративного права [9].

Є.В. Сердюк визначив, що адміністративно-правовий статус суб'єктів публічного адміністрування – це частина державного апарату, що має власну структуру та штат службовців і в межах установленної компетенції здійснює на основі законів їх виконання, від свого імені й за дорученням народу України підзаконне адміністративно-правове регулювання (державне управління) в галузях, сферах і секторах суспільних відносин [11].

Варто акцентувати на тому, що основними ознаками адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного адміністрування є:

- їхнє місце та роль у тому чи іншому процесі суспільних відносин, які окреслені певними правовими рамками, і визначаються Конституцією України та іншими законами і підзаконними актами;

- напрям правового регулювання цих відносин;
- адміністративно-правовий вплив суб'єктів публічної адміністрації для забезпечення проведення тих чи інших заходів адміністрування;
- нагляд і контроль за виконанням законодавства необхідного для забезпечення відповідних процесів.

Щодо адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного адміністрування на території проведення військової операції в Україні, то це, на нашу думку, досить складна, можна навіть сказати, виняткова юридична конструкція. Винятковість її полягає в тому, що вона утворилася та змінюється у зв'язку з проведенням військових дій на сході нашої країни. Органи публічного адміністрування, які здійснюють свої повноваження на зазначеній території, наділені своєрідним набором суб'єктивних прав та обов'язків, а також використовують різні способи, методи та типи правового регулювання, які використовуються тимчасово з метою подолання терористичної загрози та відновлення територіальної цілісності нашої країни. Усе це є новим для вітчизняного досвіду державотворення, адже до 2014 р. Україна не стикалася з військовою загрозою та можливістю втрати територіальної цілісності, тож здебільшого для вирішення цієї вкрай складної ситуації необхідно також застосовувати і позитивний досвід тих країн, які переживали такі події та знайшли сили та способи їх подолати.

В.В. Сокурєнко у своєму дисертаційному дослідженні, яке присвячене публічному адмініструванню сферою оборони України, розглядає адміністративно-правовий статус публічних органів управління у сфері оборони як систему прав, обов'язків та заходів юридичної відповідальності, які встановлені нормами національного та міжнародного законодавства для виконання визначеної компетенції та повноважень [12].

Під час проведення військової операції на сході України адміністративно-правовий статус органів публічного адміністрування включає в себе такі складники:

- мета утворення та визначення сфери діяльності;
- принципи і територіальні масштаби діяльності;
- внутрішня структура органів;
- порядок та спосіб їх утворення, реорганізацію і ліквідацію;
- завдання і функції;
- обсяг та характер державно-владних повноважень;
- форми і методи діяльності;
- порядок вирішення в органі підвідомчих питань;
- джерела фінансування органу;
- наявність або відсутність прав юридичної особи;
- право на обов'язок користуватися державними символами;
- відповідальність [13, с. 254].

Варто зазначити, що до системи основних суб'єктів публічного адміністрування у сфері оборони країни та проведення військової операції в Україні належать Верховна Рада України, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України, Кабінет Міністрів України, Міністерство оборони України, Генеральний штаб, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, центральні та інші органи виконавчої влади; місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування [14, с. 693].

Особливим суб'єктом публічного адміністрування на території проведення військової операції в Україні, який має специфічний статус, є цивільно-військова адміністрація, яка проявляється у вигляді цивільно-військового співробітництва – унікальної форми взаємодії цивільної та військової адміністрацій, спрямованої на забезпечення першочергового виконання ЗСУ завдань щодо захисту суверенітету та недоторканності державної території, а також суспільно-політичних та соціально-економічних процесів розвитку територій з урахуванням особливостей проведення військової операції. Це співробітництво є вкрай складним і одночасно важливим, адже реалізується шляхом координації зусиль силових структур та відомств і цивільних адміністрацій [15].

Особливістю адміністративно-правового статусу органів публічного адміністрування під час проведення військової операції в Україні є те, що ця діяльність визначена не тільки на рівні держави, а й на міжнародному рівні; також це виключна ситуація, коли суб'єкти публічного адміністрування наділені правом розпоряджатися з конкретних питань і приймати підзаконні нормативні акти за умови обов'язкового дотримання принципів міжнародного та національного права.

Висновки. Аналіз наявних загальнотеоретичних підходів до розуміння адміністративно-правового статусу органів публічного адміністрування дав нам змогу виокремити об'єктивне формулювання адміністративно-правового статусу органів публічного адміністрування на території проведення військової операції в Україні, під яким треба розуміти сукупність владних повноважень, які діють виключно на території проведення військової операції, мають правові характеристики та нормативно затверджені, не суперечать міжнародному законодавству і спрямовані на забезпечення співпраці військових формувань із цивільним населенням, яке проживає на території проведення військової операції та забезпечення їх безпеки і нормалізації життєдіяльності, а також спрямовані на організацію і забезпечення дієвої, ефективної та результативної діяльності Збройних сил України.

Список використаних джерел:

1. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. Державне управління: теорія та практика: Збірник наукових праць. 2010. № 2.
2. Кондратюк Т.В. Становлення порівняльного публічного адміністрування як теоретико-методологічного напрямку дослідження механізмів державного управління. Науковий вісник Академії муніципального управління: Збірник наукових праць, серія «Управління». 2010. № 3. С. 297–305.
3. Адміністративно-правовий статус інших органів публічної адміністрації. URL: http://pidruchniki.com/1340012155845/pravo/administrativno-pravoviy_status_inshih_organiv_publichnoyi_administratsiyi.
4. Бугайчуку К.Л. Публічне адміністрування: теоретичні засади та підходи до визначення. URL: http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/2653/Publichne%20administruvannia_Buhaichuk_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
5. Адміністративное право Украины: учеб. / под общ. ред. С.В. Кивалова. Харьков: Одиссей, 2004. 880 с.
6. Проблемы общей теории права и государства : учеб. для вузов /под общ. ред. академика РАН, д-ра юрид. наук, проф. В.С. Нерсесянца. М.: Норма, 2004. 832 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / [ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін.]. К.: Юрид. думка, 2004. Т. 1: загальна частина. 2004. 584 с.
8. Глибіна Г.М. Сутність адміністративно-правового статусу політичних партій в Україні. Юридичний вісник. 2011. № 1 (18). С. 39–41.
9. Бондаренко Д.С. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації у сфері державно-приватного партнерства за законодавством України [Електронний ресурс]. – Режим доступу :<http://www.apdp.in.ua/v72/50.pdf>
10. Шиленко М.В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють охорону суб'єктів малого підприємництва. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/16580/1/%D0%90%D0%94%D0%9C%D0%86%D0%9D%D0%86%D0%A1%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%A2%D0%98%D0%92%D0%9D%D0%9E-%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9E%D0%92%D0%98%D0%99%20%D0%A1%D0%A2%D0%90%D0%A2%D0%A3%D0%A1%20%D0%A3%D0%91%D0%84%D0%9A%D0%A2%D0%86%D0%92.pdf>.
11. Сердюк Є.В. Правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють адміністративно-правове регулювання виборчих прав громадян України. URL: <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/59734/44-Serdyuk.pdf?sequence=1>.
12. Сокурєнко В.В. Публічне адміністрування сферою оборони в Україні. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/handle/123456789/10857>.
13. Дмитриев Ю.А. Административное право Российской Федерации: учеб. для юрид. вузов / Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. М.: Система ГАРАНТ, 2008. 425 с.
14. Кузьменко О.В. Курс адміністративного права: навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2013. 909 с.
15. Шевченко В.С. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/12-2016/shevchenko.pdf>.