

УДК 342.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.62>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ І ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ДЕРЖАВНИМИ ВІЙСЬКОВИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ВОЄННОГО СТАНУ

Мельник С.М.,

доктор юридичних наук, доцент,
начальник Військово-юридичного інституту
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID ID: 0000-0002-3243-276X

Мельник С.М. Адміністративно-правові форми забезпечення громадської безпеки і громадського порядку державними військовими адміністраціями України в умовах правового режиму воєнного стану.

У статті виокремлено і розкрито зміст семи основних адміністративно-правових форм діяльності військових адміністрацій України щодо забезпечення громадської безпеки і громадського порядку в умовах правового режиму воєнного стану. Акцентовано увагу на дискусійності розуміння категорій «громадська безпека» і «громадський порядок».

Доведено, що військові адміністрації вирішують низку завдань у сфері забезпечення громадської безпеки і громадського порядку. Практична складність їх реалізації полягає у тому, що вони передбачають здійснення одночасно комплексу виконавчо-розпорядчих владних заходів. Ці дії охоплюються поняттям «адміністративно-правова форма». На основі узагальнення положень чинного законодавства України про правовий режим воєнного стану, виокремлено і розкрито зміст таких форм як: загальна організаційна діяльність, здійснення адміністративно-режимної роботи, організація адміністративно-пропускного режиму, здійснення адміністративно-соціальної роботи, здійснення адміністративно-мобілізаційних заходів, здійснення адміністративно-охоронної діяльності, організація і проведення інформаційно-узагальнюючої роботи у межах реалізації заходів із забезпечення громадської безпеки і громадського порядку.

Зауважено, що за останній рік Україна накопила певний досвід реалізації виконавчо-розпорядчих повноважень військовими адміністраціями, в тому числі й у секторі забезпечення громадської безпеки і порядку. Завдяки цьому наукова спільнота одержала значний імпульс щодо критичного осмислення нормативного забезпечення зазначених процесів. Зокрема, вважаємо, що потребує подальшого удосконалення законодавче визначення громадської безпеки і громадського порядку в частині їх диференціації як двох пов'язаних між собою, але змістовно різних категорій.

Национальна система військового управління завдяки цьому одержує передумов для підвищення власного потенціалу в частині виконання покладених законодавством завдань і функцій.

Ключові слова: Україна, воєнний стан, адміністративно-правові форми, громадська безпека, громадський порядок, військова адміністрація, повноваження, законодавство.

Melnyk S. Administrative and legal forms of ensuring public safety and public order by the state military administrations of Ukraine under the conditions of the legal regime of martial law.

The article singles out and discloses the content of the seven main administrative and legal forms of activity of the military administrations of Ukraine regarding the provision of public safety and public order in the conditions of the legal regime of martial law. Attention is focused on the debatable understanding of the categories "public safety" and "public order".

It has been proven that military administrations solve a number of tasks in the field of ensuring public safety and public order. The practical difficulty of their implementation lies in the fact that they involve the simultaneous implementation of a complex of executive-administrative power measures. These actions are covered by the concept of "administrative-legal form". Based on the generalization of the provisions of the current legislation of Ukraine on the legal regime of martial law, the content of such forms as: general organizational activity, implementation of administrative-regime work, organization of administrative-pass regime, implementation of administrative-social work, implementation of administrative-mobilization measures, implementation of administrative and security activities, organization and implementation of information and generalization work within the framework of the implementation of measures to ensure public safety and public order.

It was noted that over the past year, Ukraine has accumulated some experience in the implementation of executive powers by military administrations, including in the sector of ensuring public safety and order. Thanks to this, the scientific community received a significant boost for critical understanding of the regulatory support of the mentioned processes. In particular, we believe that the legislative definition of public safety and public order needs to be further improved in terms of their differentiation as two related but substantively different categories. Thanks to this, the national system of military management receives the prerequisites for increasing its own potential in terms of fulfilling the tasks and functions assigned by the law.

Key words: Ukraine, martial law, administrative and legal forms, public safety, public order, military administration, powers, legislation.

Постановка проблеми. 24 лютого 2022 р. у зв'язку з військовою агресією росії щодо України, у державі згідно Указу Президента України № 64/2022 24..02.2022 р. з 05 години 30 хвилин було введено воєнний стан [1]. За умов дії правового режиму воєнного стану функціонування усіх ланок системи державного управління зазнало істотних змін. Перш за все, це проявилось у тому, що основними інституціями державного управління стають органи військового командування та військові адміністрації. Окрім цього, у відповідності до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 р. № 389-VIII (далі – Закон про воєнний стан) уся їх діяльність спрямована на 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 [2].

Предмет відання військових адміністрацій в Україні є багатомірним і включає цілий спектр завдань, які визначено у ст. 4 Закону про воєнний стан. Одним із таких завдань є забезпечення громадської безпеки і порядку, захист критичної інфраструктури, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян. Оскільки для практики державного управління введення на всій території України правового режиму воєнного стану відбулося уперше за роки державної незалежності, стартував процес накопичення безцінного досвіду адміністрування найважливіших сфер соціального життя, а особливо – забезпечення громадської безпеки і громадського порядку публічними органами влади. У зв'язку з цим очевидно є науково-практична потреба у висвітленні основних адміністративно-правових форм забезпечення

громадської безпеки і громадського порядку військовими адміністраціями України в умовах правового режиму воєнного стану.

Стан опрацювання обраної у центр уваги проблематики дозволяє констатувати, що доктринальне опрацювання відповідної тематики лише започатковується. Ознайомлення з науковими напрацюваннями таких дослідників як О. Дуліна, А. Крупник, Є Легеза, Н. Ярмиш, А. Тичковська-Коверчик доводить це. Відповідно, формується наукова доцільність дослідити раніше не розроблені питання щодо адміністративно-правових форм діяльності військових адміністрацій в Україні за неординарних умов правового режиму воєнного стану. Це буде сприяти накопиченню наукової інформації, якою можна буде оперувати у подальшому як науковцям, що будуть розробляти відповідну тематику, так і практичним фахівцям які виконують заходи, передбачені законодавством про воєнний стан.

Метою статті є висвітлення сутності основних адміністративно-правових форм забезпечення громадської безпеки і громадського порядку військовими адміністраціями України в умовах правового режиму воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Категорії «Громадська безпека» і «громадський порядок» можна вважати сталими поняттями юридичної науки в цілому і доктрини адміністративного права, зокрема. Разом із тим, їх зміст традиційно був дещо дискусійним через неоднозначне визначення у законодавстві та різноманітне доктринальне тлумачення цих категорій.

Чинний Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII (далі – Закон про національну безпеку) містить дефініцію двох з'єднаних понять – громадської безпеки і порядку [3]. Так, законодавець громадську безпеку і порядок визначає як захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації і захисту національних інтересів від впливу загроз. Зазначене поняття видається достатньо складним, адже не містить критеріїв розмежування «громадська безпека» і «громадський порядок», а також містить таку рухливу характеристику як «захищеність». Але це не єдина нормативна дефініція категорії «громадська безпека». У Постанові Кабінету Міністрів України від 22.05.2019 р. № 507 громадська безпека визначається як захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина від протиправних посягань, надзвичайних ситуацій, які створюють загрозу спричинення шкоди життю, здоров'ю та майну значної кількості осіб [4].

Беручи до уваги викладене вище констатуємо, що нормативні визначення громадської безпеки і громадського порядку дещо відрізняються між собою за обсягом змістовного наповнення поняття. Це породжує розмаїття наукових підходів до аналізу цих явищ. Так, О. Дуліна та А. Крупник громадську безпеку визначають як складне суспільне явище, яке передбачає не тільки певний стан громадського порядку та його захищеність від внутрішніх та зовнішніх загроз, а й захищеність від джерел небезпеки природного або штучного характеру [5]. Тобто громадський порядок зазначеними науковцями визначається як складова громадської безпеки. В свою чергу, О.Є. Легеза диференціює зазначені категорії як рівнозначні: громадським порядком пропонуються вважати урегульовану правовими та іншими соціальними нормами певну частину суспільних відносин, які складають режим життєдіяльності у відповідних сферах, забезпечують недоторканність життя, здоров'я та гідності громадян, власності та умов, що склалися для нормальної діяльності установ, підприємств, організацій, посадових осіб і громадян; громадська безпека ж являє собою відносини, пов'язані з відверненням або ліквідацією шкідливих для життя і здоров'я людини наслідків, які викликані небезпечною для оточуючих поведінкою людей або дією стихійних сил природи [6, с. 9, 15]. В свою чергу, закордонні науковці наголошують, що громадська безпека та громадський порядок є соціально бажаними процесами, які доповнюють один одного. Так, польська правниця Анна Тичковська – Коверчик. громадську безпеку та порядок визначає як бажаний процес, визначений законом, який забезпечує безперебійне функціонування людини, соціальних груп, організацій та державних інституцій [7, с. 103]. Так чи інакше, але підходи до співвідношення категорій «громадська безпека» і «громадський порядок» є різними. У цьому зв'язку Н. Ярмиш, справедливо відзначає, що «громадський порядок» вживається на позначення певної упорядкованості явищ, а «громадська безпека» - для позначення стану відсутності загроз певному суб'єктові, явищу або процесу [8, с.240]. Таку позицію візьмемо за точку відліку.

У відповідності Закон про воєнний стан військової адміністрації вирішують низку завдань у сфері забезпечення громадської безпеки і громадського порядку. Практична складність їх реалізації полягає у тому, що вони передбачають здійснення одночасно комплексу виконавчо-розпорядчих владних заходів. Ці дії охоплюються поняттям «адміністративно-правова форма». У доктрині адміністративного права під адміністративно-правовою формою державного управління розуміється зовні виражену дію органу виконавчої влади або його посадової особи, здійснене в рамках його компетенції і що тягне за собою юридичні наслідки [9]. Зміст конкретної форми державно-

го управління визначається законодавчо передбаченими завданнями, що стоять перед органом виконавчої влади або посадовою особою, а також реалізованими ними функціями. У сфері забезпечення громадської безпеки і порядку військовими адміністраціями України в умовах правового режиму воєнного стану пропонуємо виокремити такі адміністративно-правові форми:

1) загальна організаційна діяльність (здійснення на територіях, на яких введено воєнний стан, заходів для забезпечення ефективної регуляторної дії Конституції та законів України);

2) здійснення адміністративно-режимної роботи (запровадження у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України, комендантської години, а саме – заборону перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень, а також встановлювати спеціальний режим світломаскування, встановлення режиму роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад);

3) організація адміністративно-пропускового режиму (здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України, встановлення відповідно до законодавства правил з питань забезпечення в населеному пункті чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність);

4) здійснення адміністративно-соціальної роботи (надання допомоги власникам квартир (будинків) в їх відбудові у разі пошкодження в результаті проведення бойових дій, терористичних актів, диверсій; організації за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції і ремонту об'єктів комунального господарства та соціального призначення, житлових будинків, а також шляхів місцевого значення; виконання або делегування на конкурсній основі генеральній будівельній організації (підрядній організації) функцій замовника на будівництво, реконструкцію і ремонт житла, інших об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури комунальної власності);

5) здійснення адміністративно-мобілізаційних заходів (сприяння організації призову громадян на строкову військову та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в Збройних Силах України, організації навчальних (перевірочних) та спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, а також населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації);

б) здійснення адміністративно-охоронної діяльності (встановлення посиленої охорони та забезпечення у взаємодії з відповідними суб'єктами господарювання сталого функціонування важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, захист критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації);

7) організація і проведення інформаційно-узагальнюючої роботи у межах реалізації заходів із забезпечення громадської безпеки і громадського порядку (заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності на відповідній території).

Висновки. На сьогодні військові адміністрації України здійснюють значне навантаження щодо забезпечення громадської безпеки і порядку на відповідній території. За останній рік Україна накопичила певний досвід реалізації виконавчо-розпорядчих повноважень військовими адміністраціями, в тому числі й у секторі забезпечення громадської безпеки і порядку. Завдяки цьому наукова спільнота одержала значний імпульс щодо критичного осмислення нормативного забезпечення зазначених процесів. Зокрема, вважаємо, що потребує подальшого удосконалення законодавче визначення громадської безпеки і громадського порядку в частині їх диференціації як двох пов'язаних між собою, але змістовно різних категорій. Національна система військового управління завдяки цьому одержує передумов для підвищення власного потенціалу в частині виконання покладених законодавством завдань і функцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про введення воєнного стану в Україні: Указ Президента України № 64/2022 від 24.02.2022. *Офіційне інтернет-представництво Президента України*. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення: 10.01.2023).
2. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.
3. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 31. Ст. 241.
4. Про затвердження Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.05.2019 р. № 507. Офіційний інтернет-сайт Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 25.01.2023).
5. Дуліна О., Крупник А. Громадська безпека в умовах надзвичайних ситуацій: теорія та практика. *Інтернет-сайт Uplan*. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/hromadska-bezpeka-v-umovakh-nadzvychainoi-sytuatsii-teoriia-ta-praktyka/> (дата звернення: 25.01.2023).
6. Легеза Є.О. Конспект лекцій з дисципліни «Організація охорони публічної безпеки і порядку». Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. 2016. Дніпро. 80 с. URL: https://dduvs.in.ua/wp-content/uploads/files/Structure/library/student/lectures/oopbp_z.pdf (дата звернення: 25.01.2023).
7. Тичковська-Коверчик А. Характеристика безпеки і громадського порядку. *Вісник Львівського державного університету безпеки життєдіяльності*. 2021. Т. 24. С. 103–108.
8. Ярмиш Н.О. Поняття громадської безпеки. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2015. № 3(11). С. 236–243.
9. Поняття адміністративно-правових форм державного управління та їх види. *Інтернет-сайт «Stud.com.ua»* URL: [https://stud.com.ua/44653/pravo/administrativno-pravovi_formi_metodi_derzhavnogo-upravlinnya](https://stud.com.ua/44653/pravo/administrativno-pravovi_formi_metodi_derzhavnogo_upravlinnya) (дата звернення: 26.01.2023).