

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.05.71>

ДЕРЖАВНА СПЕЦІАЛЬНА СЛУЖБА ТРАНСПОРТУ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ МІНІСТЕРСТВА ОБОРОНИ УКРАЇНИ: НАПРЯМИ ВПЛИВУ ТА РОЛЬ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ДЛЯ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

Ганкевич К.Б.,

ад'юнкту Національного університету оборони України

Ганкевич К.Б. Державна спеціальна служба транспорту у системі суб'єктів Міністерства оборони України: напрями впливу та роль публічного адміністрування для їх реалізації.

Акцентовано увагу, що в умовах триваючої російської агресії важливого значення набуло питання ефективного й стійкого функціонування системи Міністерства оборони України (далі – Міноборони). Відмічається, що такий намір є можливим лише завдяки систематично результативній роботі всіх суб'єктів цієї системи. Підкреслюється виняткова роль у цьому аспекті Державної спеціальної служби транспорту (далі – ДССТ), з огляду на предметний орієнтир останньої. Йдеться про транспортну складову, що є однією з базових передумов для успішної реалізації лівової частки заходів суб'єктами не тільки системи міністерства, а й всього сектору безпеки та оборони.

В загальних обрисах висвітлено становище ДССТ як суб'єкта публічно-правових відносин на сучасному етапі правотворчості. З'ясовано, що мову слушно вести про установу наділену статусом спеціалізованого військового формування, котра провадиться ряд властивих тільки йому оборонних мір. Попри її нормативні специфіки мову доцільно вести і про ряд подібних параметрів, порівняно з рештою інституцій.

Окреслено та розкрито суть напрямів роботи аналізованого органу, у тому числі за нинішньої обстановки. Аргументовано наголошено, що такі напрями є похідними від функцій установи, котрі посадові особи останньої реалізують на практиці. Підтримано й розвинуто позицію законодавця про їх градацію на дві фундаментальні групи: 1) мирний час; 2) особливий період. Виходячи з цього, запропоновано авторське бачення кількісного й видового складу напрямів роботи ДССТ із подальшої загальною їх характеристикою.

Досліджено проблематику значення інструментів публічного адміністрування (далі – ПА) в рамках реалізації управлінських функцій, виконуваних цим спеціалізованим військовим формуванням. Наголошено, що присутність цих ін-

струментів – обов'язкова умова для здійснення управлінських кроків. Вказане становить критичну і безальтернативну позицію з точки зору застосування відповідних заходів у межах того чи іншого окресленого напрямку.

На основі попередніх результатів здійснено спробу визначення місця ДССТ у структурі системи Міноборони. Виходячи із компетенції установи, напрямів впливу та з усвідомлення ролі стійкості транспортної складової здійснено аргументоване припущення про безальтернативно вагому її роль.

Ключові слова: безпека, методи, національна транспортна система України, структура, форми.

Hankevych K.B. State special transport service in the system of subjects of the Ministry of Defense of Ukraine: directions of influence and the role of public administration for their implementation.

It was emphasized that in the conditions of ongoing Russian aggression, the issue of effective and stable functioning of the system of the Ministry of Defense of Ukraine has become important. It is noted that such an intention is possible only thanks to the systematically effective work of all subjects of this system. The exceptional role of the State Special Service of Transport in this aspect is emphasized, given the subject orientation of the latter. We are talking about the transport component, which is one of the basic prerequisites for the successful implementation of the lion's share of measures by subjects not only of the ministry system, but also of the entire security and defense sector.

The position of the State Special Service of Transport as a subject of public-legal relations at the current stage of law-making is highlighted in general outlines. It was found that it is appropriate to talk about an institution endowed with the status of a specialized military formation, which carries out a number of defense measures peculiar only to it. Despite its regulatory specifics, it is advisable to talk about a number of similar parameters, compared to the rest of the institutions.

The essence of the directions of the analyzed body's work, including under the current situation, is outlined and disclosed. Arguably, it is emphasized that such directions are derived from the functions of the institution, which the latter's officials implement in practice. The legislator's position on their gradation into two fundamental groups was supported and developed: 1) peacetime; 2) a special period. Based on this, the author's vision of the quantitative and specific composition of the areas of work of the State Special Service of Transport is proposed, followed by their general characteristics.

The problems of the importance of public administration tools in the framework of the implementation of management functions performed by this specialized military formation have been studied. It is emphasized that the presence of these tools is a prerequisite for the implementation of management steps. The above constitutes a critical and unalternative position from the point of view of the application of appropriate measures within the limits of one or another outlined direction.

Based on the preliminary results, an attempt was made to determine the place of the State Special Transport Service in the structure of the Ministry of Defense system. Based on the competence of the institution, directions of influence and awareness of the role of the stability of the transport component, a well-argued assumption is made about the uniquely important role of this institution.

Key words: security, methods, The national transport system of Ukraine, structure, forms.

Постановка проблеми. Міноброни в умовах триваючої російської агресії стало одним із суб'єктів до якого прикута особлива й активна увага. Кількість та характер завдань інституції, в умовах стійкого пошуку шляхів відносно підвищення ефективності і результативності представників сектору безпеки й оборони нашою думку змістовного висвітлення роботи суб'єктів відповідної системи. Адже, успішна реалізація державної політики передбачає належну роботу всіх представників, у тому числі взаємодію останніх. В свою чергу, спільні заходи матимуть вищу міру ефективності у випадку персональної значимості кожного учасника, що передбачає існування спектра належних організаційних, правових, матеріально-технічних, морально-ділових якостей працівників тощо. За наведених обставин виняткового значення набуває проблематика правового статусу всіх органів, зокрема його аналізу з позиції подальшого напруження шляхів зростання результативності останніх. Вказане також відіграє вагомий роль із точки зору з'ясування місця певної інституції у

структурі системи Міноброни і вирішення деяких інших спірних позицій.

Серед суб'єктів, що тісно пов'язані стійкими зв'язками з міністерством, особлива роль відведена ДССТ. Окрім чіткої вказівки у відповідних юридичних джерелах, це також вбачається закономірним і виправданим виходячи із діапазону тих завдань, які покладені на однойменну установи. З огляду на логіку, транспортна складова мала і має надважливе значення для всього сектору оборону. Тому належна реалізація відповідним органом всіх напрямів при ефективному ПА – безальтернативна потреба сьогодення.

Вказане стимулює до поглибленої наукової розробки широкого кола складних питань, одним із яких є позиція відносно з'ясування ролі ДССТ у системі суб'єктів Мінооборони. Змістовно висвітили цей аспект можливо лише виокремивши й проаналізувавши напрями роботи останньої, а також звернути увагу на інструменти ПА, що забезпечують роботу установи.

Стан опрацювання проблематики. Попри тривале функціонування ДССТ у структурі органів публічної влади (з 1 листопада 2004 р.) в науковій літературі різним аспектам її правового становища не була приділена достатня увага. Деякі такі позиції були висвітлені в окремих дослідженнях М. Вапнярчук, Е. Деркач, О. Дубинського, О. Клепікової, В. Кучменка, В. Равлюка, І. Ушакової та інших фахівців. Відсутність активного попиту лише доводить слухність авторських намірів докладного вивчення репрезентованої проблематики, особливо на тлі значної кількості нових викликів для сектору безпеки й оборони.

Мета статті: дослідження правового статусу ДССТ у системі суб'єктів Мінооборони крізь призму напрямів роботи останньої, а також з'ясування ролі ПА у цих процесах. Відповідно до мети було поставлено такі завдання: 1) у загальних обрисах висвітлити становище ДССТ як суб'єкта публічно-правових відносин; 2) окреслити та розкрити суть напрямів роботи аналізованої інституції; 3) дослідити проблематику значення інструментів ПА в рамках реалізації управлінських функцій, виконуваних цим спеціалізованим військовим формуванням; 4) визначити місце ДССТ у структурі системи Мінооборони.

Виклад основного матеріалу. Згідно абз. 1 ст. 1 ЗУ «Про Державну спеціальну службу транспорту» від 05.02.2004 р. № 1449-IV [1] ДССТ являє собою спеціалізоване військове формування, що входить до системи Мінооборони і призначене для забезпечення стійкого функціонування транспорту у мирний час та в особливий період [1]. На офіційному рівні таку установу позиціонують в якості спеціалізованого військового формування, що передбачає певні особливості становища останнього.

Ознайомлюючись й аналізуючи чинне правове забезпечення варто зауважити таким статусом наділена виключно ДССТ серед решти широкої кількості установ. Деякі інші суб'єкти (Збройні Сили України (далі – ЗСУ) [2], Національна гвардія України [3]) мають закріплені статус «військове формування», що прямо відображається на компетенції й деяких елементах їх правового становища. Причому, смислова приналежність до оборонного сектору не передбачає безальтернативного підпорядкування виключно Мініборони як головному органу у цій сфері. До прикладу, вищезгадана Національна гвардія України перебуває в системі Міністерства внутрішніх справ України [3], що закономірно дає змогу зробити очікувані висновки. В цей же час, військово-політичне та адміністративне керівництво Національною гвардією України здійснює Міністр внутрішніх справ України (ч. 1 ст. 6) [3], тоді як Міністр оборони України та Головнокомандувач ЗСУ наділені деякими керівними повноваженнями щодо цієї установи (ч. ч. 1, 2 ст. 6¹) [3]. Тобто, попри статус «військового формування» можуть матиме місце певні індивідуальні організаційні й інші особливості відповідного суб'єкта.

До слова, у різних мірах та відповідних періодах керівництво аналізованим органом здійснюють: 1) Кабінет Міністрів України (ст. 8) [1]; 2) Мініборони (шляхом координації) (ст. 9) [1]; 3) Генеральний штаб ЗСУ (ст. 10) [1]; 4) Головнокомандувач ЗСУ (абз. 9, ст. 10) [1], [4]. Отже, слушно також мову вести про не типовий управлінський вплив щодо відповідної структури.

Законодавець же позиціонує ДССТ саме як «спеціалізоване військове формування» на сучасному етапі правотворчості. Виходячи з наведеної логіки, мова повинна йти не тільки про статус оборонного спрямування подібний до решти представників цього сектору, а й виокремлюватися інші похідні унікальні характеристики. За аналогією до Національного агентства з питань запобігання корупції [5], Управління державної охорони України [6], Державної прикордонної служби України (у частині охорони державного кордону України) [6], [7] можна припустити, що йдеться про якийсь вузький напрям, або похідний аспект від базового вектору, котрий обов'язково вимагає уваги у публічній площині. Таке міркування відповідає орієнтирам концепції ДССТ, адже остання, в загальних обрисах, монопольно націлена на всіяке забезпечення функціонування транспорту у мирний час та в особливий період.

Отже, йдеться про забезпечення оборонної сфери, яке підпадає під змістовне наповнення категорії «військове формування» із предметною націленістю на її транспортну складову (спеціалізація). Важливо зауважити, що спеці-

алізація деталізуватиме і розширюватиме компетенційні й інші складові правового статусу відповідної установи. Неабиякої уваги у цьому контексті має заслуговувати позиція матеріально-технічного забезпечення органу, яке суттєво відрізнятиметься від будь-яких інституцій.

Зважаючи на пропоновану і фактично схвалену постановку питання завдання органу також характеризуватимуться унікальністю. Відповідно до абз. 2 ст. 1 ЗУ «Про Державну спеціальну службу транспорту» від 05.02.2004 р. № 1449-IV [1] мовиться про наступний діапазон позицій: 1) технічне прикриття, відбудова, встановлення загороджень на об'єктах національної транспортної системи України (далі – НТСУ) з метою забезпечення діяльності ЗСУ та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України; 2) будівництво та ремонт у мирний час і в умовах воєнного стану нових та підвищення строку експлуатації і пропускну здатності діючих об'єктів НТСУ; 3) відбудова транспортних комунікацій, порушених унаслідок надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, аварій і катастроф; 4) охорона об'єктів НТСУ у мирний час і в особливий період; 5) виконання інших завдань, пов'язаних із участю в обороні держави та забезпеченням ефективного функціонування НТСУ [1]. Природним є те, що орієнтири установи зводяться до різних аспектів НТСУ з позицій задоволення оборонних потреб. Для виконання таких завдань і в рамках санкціонованих обмежень ДССТ монопольно реалізує власний широкий спектр повноважень.

Ураховуючи названі й розглянуті особливості, продиктовані винятковим статусом справедливо необхідно відмітити, що ряд аспектів установи істотно не різняться від аналогів решти суб'єктів. Мова йде про питання організаційних засад функціонування ДССТ, керівництва органом, соціального та правового захисту її військовослужбовців, юридичної відповідальності останніх, фінансування установи, контрольних і наглядових мір відносно неї тощо. За перерахованими й деякими іншими позиціями, вбачається хибним акцентувати увагу на якихось виняткових параметрах.

Тобто, за підсумками вирішення першого завдання слушним убачається підкреслити, що ДССТ є одним із самостійних елементів Мініборони, будучи наділеною статусом спеціалізованого військового формування. Вказане становище має на увазі обов'язкове існування в структурі компетенції повноважень оборонного спрямування із явно вираженим акцентом щодо певного підпитання. Йдеться про ряд позицій предметно націлених на забезпечення функціонування транспорту у мирний час та в особливий період. У межах цих питань установа

монополює реалізує низку заходів, покликаних вирішити поставлені завдання.

Наступною позицією, котра вартує уваги є напрями роботи інституції. Виходячи з нормативно викладеної логіки такі вектори можна виділити на основі аналізу змісту функцій органу. Будучи закономірно похідними від згаданих вище й проаналізованих завдань ДССТ вони уособлюють певні групи мір, націлені на їх реальне вирішення.

До слова, законодавець пропонує такі функції градувати на дві фундаментальні групи, залежно від дії правового режиму в Україні. Ураховуючи відповідні норми ЗУ «Про військовий обов'язок і військову службу» від 25.03.1992 р. № 2232-XII [8] та деяких інших юридичних актів йдеться про типове розмежування на мирний час і особливий період. Відносно першої позиції, то виходячи зі змісту функцій й узагальнюючи офіційні підходи слушно виокремити такі напрями: 1) організація й виконання робіт із прикриття, відбудови об'єктів (у тому числі нових), підвищення строків експлуатації і пропускної спроможності діючих частин НТСУ; 2) участь у ліквідації наслідків від дії природного, техногенного й екологічного походжень на транспортних комунікаціях, за потреби виконання аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт; 3) підтримання у стані постійної готовності потенціалу ДССТ для виконання завдань в особливий період; 4) здійснення розмінування вибухонебезпечних предметів на об'єктах НТСУ. Відносно особливого періоду, то зупинимось на таких аспектах: 1) забезпечення постійної готовності підрозділів ДССТ до виконання покладених завдань; 2) технічне прикриття, відновлення та встановлення загороджень на найважливіших об'єктах НТСУ; 3) розмінування вибухонебезпечних предметів на об'єктах НТСУ; 4) наведення, будівництво, експлуатація і ремонт (реконструкція) наплавних залізничних мостів та естакад; 5) підвищення пропускної спроможності діючих і будівництво нових доріг, залізничних колій, обходів, вузлів, тунелів та мостів; 6) виконання заходів територіальної оборони, а також інших мір, спрямованих на одержання правового режиму воєнного та надзвичайного станів [8]. Як бачимо, такі напрями відображають завдання установи і покликані посилити транспортні спроможності держави в різні періоди. Деякі з напрямів реалізуються в обидвох випадках, що засвідчує факт їх обов'язковості й значимості для України, а також диктується специфікою останніх. Окрім того, їх реалізація є необхідною з точки зору стійкості й необхідності нарощування потенціалу НТСУ, особливо в нинішніх умовах.

Практична реалізація всіх перерахованих функцій передбачає вжиття комплексу нормативно закріплених заходів, що іменуються державним управлінням (В. Авер'янов [9, с. 116], Є. Білокур [10, с. 28-29, 30-31], В. Колпачков [11, с. 37] та ін.). Їх застосунок має місце під

час роботи всіх публічних інституцій в Україні та ключовою метою має забезпечувати (гарантувати) можливість практичної реалізації прав і законних інтересів людини й громадянина. Застосування відповідних форм та методів у способи, що не суперечать усталеному правопорядку покликано досягнути всі поставлені цілі. У залежності від реалізованого вектору, стадій і строків чи термінів їх виконання будуть розроблені відповідні цільові орієнтири.

Досягнення знакових очікуваних результатів у рамках представлених вище діяльностей (напрямів) не обходиться без інструментів ПА. Останні, зважаючи на власну правову природу (К. Бугайчук [12, с. 43], О. Зіборєва [13, с. 223], К. Кубатко [14, с. 126; 15, с. 18-19, 61, 73-74], Н. Матюхіна [16, с. 10; 17, с. 8-9] й ін.), прямо не закріплені нормами чинного законодавства, проте впливають зі змісту останніх і ними ж обмежені. Їхня присутність – безальтернативна умова з точки зору дійсної можливості реалізації управлінських мір. Посилаючись на об'єктивовані міркування згаданих дослідників висловлена гіпотеза вбачається вірною і не потребує будь-якого доведення. Так, до прикладу К. Бугайчук із-поміж іншого, зауважує, що мову слід вести про діяльність зі впорядкування структури установи, планування, підготовку, розробку й реалізацію управлінських рішень, організації роботи керівного апарату, здійснення документального, інформаційного, кадрового, психологічного забезпечення повсякденного функціонування задля досягнення суспільно корисних цілей і самої мети певного суб'єкта [12, с. 43]. Схожу за суттю точку зору можна прослідкувати у публікаціях К. Кубатко, який відмічає, що мовиться комплекс послідовних юридично значущих владних інституцій, націлений щодо реалізації публічних та приватних цілей (інтересів) всіх учасників правовідносин [14, с. 126; 15, с. 18-19, 61, 73-74]. Без сумніву ці інструменти мають місце під час безпосереднього здійснення державного управління.

Перераховані аргументи виступають на користь того, що ПА є елементом державного управління у виконання посадових осіб ДССТ. Адже, перед реалізацією керівної форми мають місце саме вказані міри. Потреба у їх вжитку може виникати і в момент безпосередньої реалізації й після її здійснення.

Так, видаючи адміністративні акти (як один із найпоширеніших інструментів ПА) вирішується конкретна справа, спрямована на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків. У подальшому вони матимуть фундаментальні методологічне й інші значення для застосування управлінських форм із позицій своєчасності, належності, доцільності та обґрунтованості.

Відповідно, можемо зробити проміжний висновок, що ПА є невід'ємним атрибутом державно-

го управління у виконанні ДССТ. Закономірно й під час реалізації окреслених і проаналізованих напрямів обов'язковим є застосунок відповідного типу інструментів.

Монопольна реалізація представлених векторів, завдяки належному ПА дає мотивовані підстави розглядати ДССТ в якості значимого суб'єкта системи Міноборони. Виходячи з безспірної важливості транспортної складової для сектора безпеки і оборони роль самої установи хибно недооцінювати. Її компетенційний блок наочно доводить міркування про ціннісність останньої відносно НТСУ, як суб'єкта, що має вирішальний, подекуди істотний вплив на багато вихідних процесів.

Тобто, крім нормативно закріпленої належності до відповідної системи доцільно вести мову і про її важливість у самій структурі. Не будучи предметно орієнтованим на ряд традиційних безпекових кроків її підвідомчі питання також мають істотну вагу для сприяння захисту від збройної агресії й багатьох інших загроз.

Висновки. У відповідності до поставленої мети було реалізовано спробу визначити роль ДССТ в системі суб'єктів Міноборони крізь призму напрямів роботи останньої, а також з'ясування ролі ПА у цих процесах. З'ясовано, що вказана установа наділена статусом спеціалізованого військового формування, котра реалізує низку властивих тільки йому оборонних заходів. Вказане аргументовано доводиться спектром напрямів, які реалізує виключно цей орган і без належного стану речей у підвідомчих сферах виникатимуть істотні ризики для стійкості всієї національної безпеки України. На основі отриманих вище проміжних висновків слушною вбачається точка зору про надважливе становище установи та її особливе місце у структурі згаданої системи, продиктоване компетенцією останньої.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Державну спеціальну службу транспорту : Закон України від 5 лютого 2004 р. № 1449-IV / База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1449-15#Text>.
2. Про Збройні Сили України : Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1934-XII // База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1934-12#Text>.
3. Про Національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 р. № 876-VII / База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18#Text>.
4. Питання Державної спеціальної служби транспорту : Указ Президента України від 6 серпня 2004 р. № 873/2004 / База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/873/2004#Text>.
5. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n239>.
6. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України від 4 березня 1998 р. № 160/98-ВР / База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-%D0%B2%D1%80#Text>.
7. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV / База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>.
8. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2232-XII / База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>.
9. Авер'янов В. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: полемічні нотатки. *Право України*. 2004. № 5. С. 113–116.
10. Білокур Є. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса. 2015. 194 с.
11. Колпаков В. Адміністративне право України : підручн. Київ : Юрінком Інтер. 1999. 736 с.
12. Бугайчук К. Публічне адміністрування: теоретичні засади та підходи до визначення. *Право і безпека*. 2017. № 3 (66). С. 38–44.
13. Зіборєва О. Поняття та ознаки публічного адміністрування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2021. Т. 64. С. 220–223.
14. Кубатко К. Поняття та загальна характеристика публічного адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2022. № 5. С. 124–131.
15. Кубатко К. Публічне адміністрування у сфері формування та функціонування суддівського корпусу України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя. 2023. 202 с.
16. Битяк Ю., Матюхіна Н., Ковтун М. та ін. Основи публічного адміністрування : навч. посібн. Вид. 2-ге, допов. та перероб. Харків : Право. 2021. 238 с.
17. Матюхіна Н. Основи публічного адміністрування : навч. посібн. Харків : Право. 2018. 172 с.