

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

ПУБЛІЧНЕ УРЯДУВАННЯ PUBLIC MANAGEMENT

№ 3 (31) – жовтень 2022



Видавничий дім
«Гельветика»
2022

Публічне урядування
Свідоцтво KB 21596-11496 P
Видається з листопада 2015 року
Періодичність: 1 раз на квартал + 1 на рік
Друкується за рішенням Вченої ради
Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 8 від 22.10.2022)
Видання є таким, що реферується в міжнародних
та вітчизняних наукометричних базах:
Index Copernicus, ResearchBib,
Turkish Education Index, Polish Scholarly Bibliography,
Google Scholar, “Україніка наукова”, “Джерело”.
Згідно з Наказом Міністерства освіти і науки України
від 07.11.2018 № 1218 збірник “Публічне урядування”
внесено до Списку друкованих періодичних видань,
що включаються до Переліку наукових фахових видань
України, яким присвоєно категорію “Б”.
Статті у виданні перевірені на наявність плагіату
за допомогою програмного забезпечення
StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.
Відповідальність за зміст, достовірність фактів, цитат,
цифр несуть автори матеріалів. Редакція залишає за
собою право на незначне редагування і скорочення
(зі збереженням авторського стилю та головних
висновків). Редакція не завжди поділяє думки авторів
та не несе відповідальності за надану ними інформацію.
Матеріали подано в авторській редакції.
Передрук — тільки з дозволу редакції.
Адреса редакційної колегії:
ПрАТ “ВНЗ “Міжрегіональна Академія
управління персоналом”
вул. Фрометівська, 2, Київ, Україна, 03039
Офіційний сайт видання:
www.journals.maup.com.ua/index.php/public-management

Public management
Certificate KB 21596-11496 P
Published from november 2015
Pereodisity: 4 times on a year + one
Published by the decision of Academic council of
Interregional Academy of Personnel Management
(Protocol № 8 from October 22, 2022)
Collection is included to the international
and domestic scientometrics databases Index
Copernicus International, ResearchBib, Turkish Education
Index, Polish Scholarly Bibliography, Google Scholar,
“Україніка наукова”, “Джерело”.
According to the Order of the Ministry of Education
and Science of Ukraine dated November 7, 2018, № 1218,
the collection “Public management”
is included in the List of printed periodicals, which are included
in the List of scientific professional editions of Ukraine, which
have been assigned the category “B”.
The articles were checked for plagiarism
using the software StrikePlagiarism.com developed
by the Polish company Plagiat.pl.
The authors are responsible for the content,
accuracy of the facts, quotes, numbers. The editors reserves
the right for a little change and reduction
(with preservation of the author’s style and main
conclusions). Editors can not share the world views of the
authors and are not responsible for the information provided.
Materials filed in the author’s edition.
Reprinting — with the editorial’s permission strictly.
Address of the editorial board:
Interregional Academy of Personnel Management
Str. Frometivska, 2, Kyiv, Ukraine, 03039
Official site:
www.journals.maup.com.ua/index.php/public-management

Публічне урядування : збірник. № 3 (31) — жовтень 2022. Київ : ПрАТ “ВНЗ “Міжрегіональна Академія управління персоналом”, 2022. 110 с.

Дуброва О. М. Державна стратегія набору іноземних студентів у системі вищої освіти.....10	Старущенко Я. В. Аналіз сучасного стану реалізації культурних прав і свобод громадян в Україні.....70
Звірич В. В. Вплив реформи децентралізації та медичної реформи на зміни в галузі охорони здоров'я20	Стоянович Д. Д. Нормативний механізм публічного управління в умовах надзвичайних обставин в Україні.....76
Колечкін В. Ю. Роль і специфіка формування масової свідомості громадян в умовах сучасних інформаційних сфер: управлінський аспект.....26	Тайєр Амро, Основні класичні моделі комунікації у діяльності органів публічного управління.....84
Кузик П. М. Аналіз базових моделей розвитку публічного управління в Україні.....34	Чжан Фенхао, Розбудова професійної діяльності публічних службовців у контексті імплементації євроінтеграційного вектору в Україні.....89
Мойсієха А. В. Формування державної політики гуманітарного забезпечення в період військового конфлікту.....38	Шевчук Р. В. Проблеми реформування системи охорони здоров'я в сучасній Україні.....95
Мацола І. В. Інституційний механізм публічного управління розвитком соціальної сфери в сучасній Україні.....46	Щокін Р. Г., Беленюк Ж. В. Сучасні тенденції диджиталізації публічного управління у сфері фізичної культури та спорту102
Сердюк І. А. Підходи публічного управління до інформаційної безпеки особистості.....53	
Сидоренко С. С. Генеза публічного управління розвитком безбар'єрного простору у закладах освіти України.....60	



Стоянович Душан Драгоотинович,
аспірант кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна Академія управління персона-
лом, 03039, м. Київ, вул. Фрометівська, 2, e-mail:
kafedrapa@ukr.net, <https://orcid.org/0009-0004-8329-723X>

Stoianovych Dushan Drahotynovych,
PhD student, Interregional Academy of Personnel
Management, 03039, Kyiv, Frometivska str., 2, e-mail:
kafedrapa@ukr.net, <https://orcid.org/0009-0004-8329-723X>

НОРМАТИВНИЙ МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ ОБСТАВИН В УКРАЇНІ

Анотація. Прогресивний розвиток сучасного суспільства неможливий без еволюції структурних елементів публічного управління та всіх сфер його життєдіяльності, а також удосконалення забезпечення національної безпеки. Проаналізовано ефективність публічного управління в умовах надзвичайних обставин, що залежить від ефективності механізмів, які використовуються при формуванні управлінської системи. Отже, розвиток механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин є одним із пріоритетних завдань державної політики особливо в сучасних умовах. На протязі всієї історії розвитку цивілізації кожна держава змушена займатися пошуком найбільш ефективних засобів протидії постійно виникаючих надзвичайних обставин. На початку свого становлення і розвитку основну і, мабуть, єдину загрозу для держави та суспільства становили природні катаклізми. З розвитком технічного прогресу до загроз людства додалися техногенні аварії та катастрофи. Зазначено, що сукупність обставин, таких як масштабні надзвичайні обставини як на території нашої держави, так і поблизу її кордонів, дії кримінальних організацій, окремих представників політичних еліт, цілком ймовірно, можуть призвести до виникнення небезпечних факторів, здатних впливати на суспільну безпеку, стабільність економічного розвитку, безпеку держави в цілому, а отже усунення навмисних деструктивних дій може вимагати відмінного від звичайного способу врегулювання ситуації, управління нею, в тому числі й іншого політико-правового впливу з використанням, наприклад, інституту надзвичайних обставин.

Ключові слова: нормативний механізм, публічне управління, надзвичайні обставини, євроінтеграція, національна безпека.

REGULATORY MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF EMERGENCY CIRCUMSTANCES IN UKRAINE

Abstract. The progressive development of modern society is impossible without the evolution of the structural elements of public administration and all areas of its life, as well as the improvement

of national security. The effectiveness of public management under extraordinary circumstances, which depends on the effectiveness of the mechanisms used in the formation of the management system, is analyzed. Therefore, the development of public management mechanisms under extraordinary circumstances is one of the priority tasks of state policy, especially in modern conditions. Throughout the history of the development of civilization, every state is forced to search for the most effective means of counteracting constantly emerging emergency situations. At the beginning of its formation and development, natural disasters were the main and, perhaps, the only threat to the state and society. With the development of technical progress, man-made accidents and disasters have been added to the threats to humanity. It is noted that a set of circumstances, such as large-scale emergency circumstances both on the territory of our state and near its borders, the actions of criminal organizations, individual representatives of political elites, may very likely lead to the emergence of dangerous factors capable of affecting public safety, the stability of the economic development, the security of the state as a whole, and therefore the elimination of deliberate destructive actions may require a different from the usual way of settling the situation, managing it, including other political and legal influence using, for example, the institution of extraordinary circumstances.

Key words: normative mechanism, public administration, extraordinary circumstances, European integration, national security.

Постановка проблеми. Наявність інституту надзвичайних обставин, як правило, обумовлено виникненням різноманітних надзвичайних обставин: надзвичайні явища та пригоди природного, техногенного характеру, соціально-політичні, кримінальні події, що вимагають тимчасової зміни правового статусу органів публічного управління, а також суб'єктів правовідносин, і відповідно, встановлення своєрідних режимів діяльності, обмеженість окремих прав та свобод громадян з ціллю унормувати обстановку в окремому регіоні та у державі в цілому. Отже, дослідження механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин вимагають особливої уваги як науковців, так і практиків. Саме тому сьогодні важливо акцентувати увагу на правовій складовій, що дозволяє конкретизувати і більш поглиблено дослідити питання у сучасному суспільстві, що стосуються безпосередньо надзвичайних обставин, що викликають введення режиму надзвичайного стану в країні, а також спільної діяльності спеціальних підрозділів та органів в умовах надзвичайних обставин у разі виникнення масових заворушень, терористичних актів, масштабних надзвичайних явищ, які становлять небезпеку для життя та здоров'я людей.

Будь-яка сфера суспільних відносин вимагає належного правового регулювання, що полягає в потребі балансу упорядкування зазначених відносини та координації діяльності для набуття реального соціального блага. Завдяки праву діяльність суб'єктів правовідносин є підпорядкованою регулюючому впливу, що забезпечує реалізацію фундаментальної мети публічного управління – упорядкуванню суспільних відносин.

Сучасний стан національної безпеки та загроза виникнення надзвичайних обставин вимагає від органів публічної влади якісної та послідовної реалізації правових норм серед яких особливе місце посідають правові норми надзвичайного законодавства. В умовах підвищення рівня внутрішніх та зовнішніх загроз безпеці в державі велике значення відіграє нормативно-правове та організаційне забезпечення діяльності органів публічного управління в особливих надзвичайних умовах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти публічного управління в умовах надзвичайних ситуацій відображені в дисертаційних роботах вчених: С. Белай, І. Ілляшенко, Г. Іщенко, Н. Клименко, М. Куценко, С. Марова, В. Одинець, А. Терент'єва, В. Тищенко, О. Труш та ін. Актуальність даної проблематики особливо виросла в умовах повномасштабного вторгнення.

Метою статті є вдосконалення методологічного забезпечення нормативного механізму публічного управління в умовах надзвичайних обставин в Україні.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи питання правового регулювання надзвичайних обставин, слід відзначити, що в науковців відсутня єдність щодо цього поняття. Якщо порівнювати поняття «надзвичайна ситуація» та «надзвичайна обставина», то ці поняття досить схожі за своїм змістом – вони створюють обстановку, але вони відрізняються за явищами, що їх утворили (надзвичайні ситуації виникають унаслідок природних, техногенних і біогенних подій, а на виникнення надзвичайних обставин здійснюють вплив й інші події, що мають соціальний, кримінальний або політичний харак-

тер) та визначається, що термінологічне поняття «надзвичайна обставина» є значно ширшим за поняття «надзвичайна ситуація». Таким чином, надзвичайні ситуації є складником надзвичайної обставини (Пашков, Маркевич, Стецюк, 2022, с. 34).

У національному законодавстві чітко закріплене поняття «надзвичайна ситуація», натомість поняття «надзвичайна обставина» у нормативно-правових актах відсутнє. В цьому контексті слід відзначити, що звертаючись до наукових джерел щодо термінологічного дослідження поняття «надзвичайна обставина» спостерігається мало розробленою серед науковців.

Так, єдиним нормативно-правовим документом, де зустрічається визначення поняття «надзвичайна обставина» є Конвенція МОП «Про примусову або обов'язкову працю» (від 28 червня 1930 року №29). Так, відповідно до цієї Конвенції (п. d ст.2) надзвичайні обставини визначаються як обставини, які становлять загрозу життю чи можуть поставити звичні життєві умови населення (частини або всього) під загрозу (Протасенко, 2009).

За умов створення надзвичайних обставин основне значення має джерело небезпеки (вид події), (місце і час події, де й коли відбулася подія), які події в результаті відбулися чи можуть відбутися (загроза життю людей, нанесення школи природньому середовищу, втрата матеріальних цінностей тощо), і які невідкладні дії необхідно здійснити для їх усунення, тобто ключова роль відводиться саме надзвичайним наслідкам.

Будь-яка надзвичайна обставина характеризується введенням надзвичайного правового режиму. Відповідно, надзвичайні обставини приводять до встановлення посадовими особами (органами публічної влади) надзвичайного правового режиму, тобто надзвичайний правовий режим – невід'ємний елемент (частина) надзвичайних обставин.

У результаті в умовах надзвичайних обставин і виникненні надзвичайних ситуацій для діяльності органів публічної влади настають такі умови, за яких можуть створюватися нові нештатні структури, додаткові органи управління, введення посиленого режиму роботи, надзвичайного правового режиму навіть до введення надзвичайного стану та здійснення інших термінових та невідкладних дій.

Основне місце в нормативно-правовому забезпеченні в умовах надзвичайних обставин належить нормам Конституції України (статті 64, 85) як правовому акту вищої юридич-

ної сили та законам України, основними з яких є: «Про боротьбу з тероризмом», «Про об'єкти підвищеної небезпеки», «Про гуманітарну допомогу», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»; «Про захист населення від інфекційних хвороб» міжнародні договори, де згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (наприклад: Угода про взаємодію держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав на випадок евакуації їх громадян з третіх країн у разі виникнення надзвичайних ситуацій або Міжнародний пакт «Про громадянські та політичні права», що фіксує принципи дії надзвичайного режиму, ціль, порядок та умови введення, права й свободи, що не можуть обмежуватися за умов дії зазначеного правового режиму); решта нормативно-правових актів (зокрема: укази Президента України, а також постанови Кабінету Міністрів України й нормативно-правові акти органів публічної влади, до повноважень яких відноситься здійснення публічного управління в умовах надзвичайних обставин).

Враховуючи той факт, що дане поняття «надзвичайна обставина» вважається більш широким поняття ніж «надзвичайна ситуація» (співвідноситься як загальне та часткове) та пов'язане, в першу чергу, з виникненням конкретних надзвичайних ситуацій, питання нормативно-правового регулювання в умовах надзвичайних обставин є досить складною й невпорядкованою системою.

Як зазначає Н. Вороніна, норми законодавства про надзвичайні обставини, регламентуючи однорідні суспільні відносини, регулюють ті їх сторони та елементи, які становлять в цих відносинах своєрідне, нетипове, особливе (Гаріфулін, 2022, с. 11).

Таким чином, можна зробити висновок, що в законодавчих актах питання щодо надзвичайних обставин не обмежуються деталізацією загальних правових норм. В більшості випадків вони окреслюють загальнообов'язкові державні приписи.

За настання надзвичайних обставин, що відбуваються у суспільстві в природному та техногенному середовищі, також події кримінального та соціально-політичного характеру, тобто те, що може трапитися неочікувано й змінити умови існування, перестають працювати звичайні повсякденні соціальні й правові механізми. Публічна влада для реалізації своїх завдань потребує відповідного правового (вводить надзвичайні правові режими) і організацій-

ного забезпечення (створює спеціальну систему управління, визначені органи державної влади й управління наділяються надзвичайними повноваженнями, створюються органи управління спеціальної компетенції). Усе це вводиться з метою нормалізації обстановки в найменший строк, усунення небезпечних загроз, повернення до звичайного існування системи управління (Мальцев, 2019, с. 55).

Норми Конституції України здійснюють первинну легалізацію надзвичайних обставин, а також закріплюють загальні положення та принципи функціонування інституту надзвичайних обставин, принцип недоторканності основних свобод й прав, підстави щодо обмежень прав й свобод. Так, відповідно ст. 64 Основного Закону конституційно закріплені права й свободи людини, громадянина не можуть ніяким чином бути обмежені, окрім випадків, що визначено Конституцією. За умов воєнного або надзвичайного стану можуть бути передбачені окремі обмеження прав і свобод із зазначенням терміну дії цих обмежень (Кропивницький).

В Основному Законі зафіксовано право Президента України (п. 21 ст. 106) приймати у відповідності до закону рішення щодо введення воєнного стану в країні або ж на окремих її територіях в випадку небезпеки нападу та небезпеки щодо державної незалежності України; приймає у разі відповідної необхідності рішення щодо введення в Україні або ж на окремих територіях (місцевостях) надзвичайного стану, та може проголошувати у випадку необхідності окремі території України певними зонами надзвичайної екологічної ситуації, – із наступним схваленням цих рішень законодавчим органом протягом двох днів із періоду звернення Президента. У випадку проголошення цього указу Президента законодавчий орган збирається на засідання у дводенний строк (без скликання).

Слушною є думка Н.Пархоменко про те, що варто розрізняти правові акти, які мають звичайний характер, але регулюють відносини за надзвичайних обставин та правові акти, які приймаються спеціально уповноваженими суб'єктами на підставі першої групи актів, які є по суті їх джерелом, під час дії надзвичайного режиму, містять положення, які врегульовують різного роду суспільні відносини відповідно до обставин надзвичайного характеру (Про внесення змін до деяких законів України, 2020, с. 91).

Варто відзначити, що саме цими рисами можна охарактеризувати ряд законів і підзаконних нормативно-правових актів в період введення в Україні воєнного стану: Закони України

«Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», «Про затвердження Указу Президента України «Про загальну мобілізацію», Про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку проведення загальної мобілізації», «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», укази Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», «Про загальну мобілізацію» та ін. Ці законодавчі акти можна окреслити за двома властивостями. По перше, вони визначають організацію відносин у країні та покликані врегулювати суспільні відносини в умовах воєнного стану, а по друге, Збройних Сил України, інших військових формувань.

Порядок введення надзвичайного стану уточнюється в частині другій Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» (ст. 6), тобто після підписання Указу про введення надзвичайного стану Президент звертається зі зверненням до Верховної Ради України для його затвердження. Звернення Президента України розглядається Верховною Радою в невідкладному порядку. Однак не є встановленою система дій у разі, коли Верховна Рада не схвалить рішення Президента. У відповідності до Основного Закону правовий режим надзвичайного стану, а також зон надзвичайної екологічної ситуації чітко окреслюються виключно законами України.

Важлива норма, що потрібно дотримуватися за умов дії надзвичайного правового режиму продовження повноважень органів публічної влади на державному й місцевих щаблях, що і закріплено у ст. 11 вищезазначеного Закону. Саме для цього Конституцією України (ст. 83) чітко окреслено, що у випадку закінчення терміну повноважень Верховної Ради України у період терміну дії надзвичайного стану, то ці функціональні обов'язки продовжуються аж до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради, що обирається вже після скасування надзвичайного режиму.

Надзвичайні правові режими викликані лише цілою сукупністю правових фактів, у відповідності до чого саме норми права пов'язують із створення (зміну, зупинення) правовідносин, що можуть слугувати достатньою підставою для оголошення воєнного, особливого та надзвичайного стану, які чітко співвідносяться між собою. Усі ці режими розкрито та закріплено у відповідних законах України.

Норми Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» досить чітко і переважно

однозначно визначають заходи і тимчасові обмеження, що застосовуються в умовах надзвичайного стану, які поділяються на загальні та додаткові. Перші використовуються для інтересів національної безпеки та громадського порядку з ціллю попередити певні злочини, а також для охорони здоров'я населення або ж захисту прав й свобод інших громадян; другі – у зв'язку з надзвичайними ситуаціями природного і техногенного характеру, а також у зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку.

Слід зазначити, що Закон визначає діяльність органів публічної влади за умов надзвичайного стану, а також локалізує використання військових формувань для реалізації здійснення заходів правового режиму надзвичайного стану.

Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» містить норми, що стосуються питання щодо гарантій прав й свобод громадян та законних інтересів юридичних осіб за умов надзвичайного стану. Правовий статус зазначених осіб втілюється у відповідності до Основного Закону та інших нормативних актів, а обмеження, що окреслені в цьому законодавчому акті щодо звуження конституційних прав й свобод громадян, що використовуватися в умовах надзвичайного стану мають вичерпний перелік та розширеному розтлумаченню не підлягають. Термін їхнього застосування не може перевищувати термін, на який вводиться надзвичайний стан, а запровадження інших обмежувальних заходів забороняється.

Водночас, цілком слушною видається думка Н.П. Костюк (Кузніченко, 2010, с. 55-56) про те, що в Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» слід чітко зафіксувати права органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану, перелік конституційних прав і свобод, котрі можуть бути обмежені та за яких підстав. У зазначеному нормативному акті слід передбачити чіткий алгоритм, за яким мають діяти органи державної влади і місцевого самоврядування при запровадженні на території України надзвичайного стану. Ця уніфікація, з одного боку, сприятиме усуненню зловживань із боку публічних службовців, а з іншого – допоможе швидко та оперативно організувати роботу органів публічної влади за умов надзвичайного стану задля безпеки громадян.

Структурно акти надзвичайної правотворчості стають складовою чинної системи законодавства, сприяючи створенню зв'язків між окремими правовими масивами за виключних надзвичайних обставин. Різні суб'єкти надзвичайної правотворчості та різна юридична сила

правових актів, які вони приймають зумовлюють ієрархічність побудови актів надзвичайного характеру. Відповідно, «надзвичайне законодавство, як і звичайне, володіє системністю... Визначальною системоутворюючою детермінантною є об'єкт нормативно-правового впливу – це інтереси країни, особи й суспільства надзвичайних обставинах» (Звіт про виконання угоди про асоціацію між Україною, с. 112). Серед зазначених актів варто виокремлювати акти військового командування, яке за воєнного стану наділяється виключними правотворчими повноваженнями (Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення лікування коронавірусної хвороби, 2020, с. 93).

Наступним не менш важливим нормативно-правовим актом у дослідженні публічного управління в умовах надзвичайних обставин посідає Закон України «Про правовий режим воєнного стану» (Про Службу безпеки України, 1992).

У Законі України «Про правовий режим воєнного стану» воєнний стан можна охарактеризувати як особливий правовий режим, що вводиться в державі або ж на територіях окремих місцевостей у випадку військової агресії або ймовірної загрози нападу, небезпеки, що може загрожувати державній незалежності України, а також територіальній цілісності. У зв'язку з цим передбачено використання органам публічної влади, військовими формуваннями та військовими адміністраціями своєрідних повноважень, що спрямовані на усунення різного характеру загроз, що можуть становити небезпеку незалежності держави, національній безпеці, а також тимчасове обмеження прав громадян, що викликане загрозами із зазначенням терміну дії таких обмежень. Цим законодавчим актом чітко окреслено зміст правового режиму воєнного стану, нормативно-правові основи щодо діяльності зазначених органів, а також установ, підприємств, організацій в умовах воєнного стану та ін.

Правове регулювання суспільних відносин, які раніше перебували поза сферою дії та предмету правового регулювання, призводить до того, що вони покладаються на вже встановлені регулятори і саморегулювні механізми, поява правових норм тільки в цій сфері сприяє посиленню їх дії. Не випадково цей період характеризується розширенням консультативно-інструктивного регулювання, яке набуло закріплення, наприклад, для профілактики коронавірусної інфекції, рекомендації організаціям під загрозою поширення COVID-19. Це одна з тенденцій,

що характеризує вплив пандемії на межі правового регулювання.

Вплив пандемії проявляється й у зміні меж законодавчих та підзаконних актів. Здійснюючи аналіз проблеми балансу законодавчого і підзаконного регулювання, можна виділити два аспекти, що пов'язані: 1) з необхідністю чіткого встановлення меж між законами та підзаконними актами; 2) можливістю прийняття підзаконних актів поза сферою правового регулювання, що встановлено законом. Ці два аспекти активізувалися в умовах пандемії. Це пов'язано, по перше, з необхідністю оперативного реагування на вирішення багатьох суспільно значущих проблемних питань, в ідеалі маєтись на увазі правове регулювання на підзаконному рівні. По друге, об'єктивна неможливість дотримання всіх змістовних критеріїв, які за умова звичайних обставин повинні відповідати правовому регулюванню. Отже, один з визначальних змістовних критеріїв, на який повин орієнтуватися законодавець – це стабільність регульованих відносин, для характеристики яких також використовуються такі формулювання, як стабільність і відносна незмінність. Однак в надзвичайних обставинах, які за визначенням мають тимчасовий характер, цей критерій стає непрацюючим, що може призвести до певного дисбалансу законодавчого і підзаконного регулювання.

Таким чином, можна говорити про суттєвий вплив надзвичайних умов на межі правового регулювання. Надзвичайні умови можуть складатися внаслідок надзвичайних обставин, породжених як соціальними, так і та природними факторами. Яскравим прикладом прояву природного чинника є пандемія COVID-19, яку можна охарактеризувати як певну типову модель надзвичайних обставин природного характеру. Вплив пандемії на межі правового регулювання проявляється в наступному: розширенні меж сфери правового регулювання, що закономірно спричинили розширення меж предмета правового регулювання; розширенні регуляторів рекомендаційно-інструктивного характеру; зміні кордонів імперативного та диспозитивного правового регулювання; розмиванні галузевих меж у вигляді формування нового «циклічного правового масиву»; зміні меж законодавчого та підзаконного регулювання. Враховуючи об'єктивно-суб'єктивний характер встановлення меж правового регулювання, аналіз впливу пандемії на межі правового регулювання як надзвичайної об'єктивної обставини дозволить суб'єктам правотворчості врахувати здобутий досвід із метою подальшої оптимізації правового регулювання

в інших можливих надзвичайних обставинах в майбутньому. Тим більше, що ймовірність збільшення випадків виникнення надзвичайних обставин, і відповідно роль надзвичайного законодавства та управління в цьому аспекті зростає.

Як показує практика, саме окрема територія, де сталася надзвичайна обставина, вважається одним із критеріїв при прийнятті рішень органами публічної влади та стає очевидним обов'язкове правове забезпечення діяльності суб'єктів владних повноважень для ліквідації наслідків територіальними структурними підрозділами.

Норми міжнародного права регламентують також окремі питання, що стосуються публічного управління в умовах надзвичайних обставин різного характеру, умов і процедури введення надзвичайного режиму, обсяг обмеження прав та свобод людини й громадянина. Як приклад слід згадати про Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, де окреслено умови введення надзвичайного режиму й обсяг обмеження прав людини в умовах дії цього режиму. Норми цього міжнародного акта реалізовані в національному законодавстві. Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану». Зі змісту зазначеного Пакту випливають принципи, що пред'являють до надзвичайного режиму. До них, зокрема, належать такі принципи: виняткової загрози, офіційного оголошення, співмірності, невід'ємності абсолютних прав і свобод тощо.

Висновки. У контексті аналізу законодавства увагу акцентовано на тому, що на сучасному етапі наявна особлива група нормативно-правових актів, що в сукупності становлять надзвичайне законодавство. Його визначальною ознакою є правове регулювання специфічного виду відносин, що виникають унаслідок настання певних надзвичайних обставин. Таке законодавство ґрунтується на відповідності нормам міжнародного права, набуває чинності на конкретно встановлений строк, передбачає обмеження певних конституційних прав і свобод певних суб'єктів. Визначальною ознакою обставин надзвичайного характеру є правове регулювання особливого виду відносин, що виникають внаслідок настання особливих надзвичайних обставин.

Система надзвичайного законодавства складається з Конституції України, законів України, які, у свою чергу, поділяються на: а) правові акти загального спрямування; б) правові акти спеціального спрямування; в) підзаконні нормативні акти (укази Президента України, постанови

Кабінету Міністрів України, правові акти інших органів публічного управління).

Однак, проведене дослідження дозволяє дійти висновку, що сьогодні в Україні немає чіткої нормативно-правової бази у сфері регулювання відносин у період обставин надзвичайного характеру, яка була б повністю взаємоузгоджена та відповідала сучасним вимогам Конституції України, що, у свою чергу, порушує велику кількість питань під час застосування відповідних правових норм суб'єктами управління, оскільки діючі сьогодні нормативні акти тією чи іншою мірою містять суперечності й прогалини.

Розглянуті законодавчі акти щодо надзвичайних обставин загалом становлять основу правового регулювання діяльності досліджуваних органів. Водночас, слід зазначити про необхідність постійного вдосконалення нормативно-правової бази у діяльності органів публічної влади, що пов'язано зі змінами самих надзвичайних обставинах, появою нових небезпек та загроз, розвитком організаційної основи структур управління та діяльності сил, що залучаються до ліквідації наслідків.

Організаційну складову механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин можна охарактеризувати як досить значну та розгалужену систему суб'єктів, що забезпечують реалізацію надзвичайних обставин, зокрема: державні органи, органи місцевого самоврядування, публічні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, що наділені державно-владними повноваженнями для виконання розпорядчих функцій. Усі ці суб'єкти можна поділити на три групи: 1) органи загальної компетенції, до яких віднесено ті суб'єкти, які визначають засади внутрішньої політики держави та стратегію публічного управління, забезпечують відповідні координаційні повноваження, займаються вирішенням стратегічних завдань, що конституційно та законодавчо закріплені у означеній сфері, а також втілюють публічну політику для забезпечення внутрішньої безпеки; 2) органи спеціальної компетенції, що забезпечують реалізацію надзвичайних обставин; 3) органи змішаної компетенції, які здійснюють функції у певній сфері або контролюють одне чи декілька питань за умов надзвичайних обставин, але це не є їхнім основним видом діяльності.

Виявлено, що сьогодні в Україні немає чіткої нормативно-правової бази у сфері регулювання відносин у період дії надзвичайних обставин, яка була б повністю взаємоузгоджена і відповідала сучасним вимогам Конституції України, що,

у свою чергу, порушує велику кількість питань під час застосування відповідних правових норм суб'єктами управління, оскільки діючі сьогодні нормативні акти тією чи іншою мірою містять суперечності і прогалини.

Установлено, що на усіх рівнях в умовах надзвичайних обставин діють відповідні управлінські підрозділи, що характеризуються здебільшого, дублюванням функцій, недостатнім рівнем належної організації взаємодії між структурними підрозділами (управліннями), що залучаються для реагування на обставини надзвичайного характеру, що мінімізує ступінь відповідальності та знижує ефективність публічного управління та контролю.

Водночас, суттєвою проблемою є регламентація дискреційних повноважень тимчасових органів управління в умовах надзвичайних обставин. До особливостей взаємовідносин у цій сфері слід віднести необхідність зменшення часу на підготовку, схвалення та реалізацію управлінських рішень, в умовах зростання невизначеності та небезпечних ризиків, потреба в додатковому залученні відповідних ресурсів з резервів, наявність різних режимів діяльності та функціонування системи публічного управління в умовах надзвичайних обставин.

В умовах надзвичайних обставин хронологія євроінтеграційних процесів стрімко рухається вперед, однак, поряд з цим варто відзначити недостатній обсяг органами публічної влади імплементації Угоди про асоціацію на всіх рівнях, що спричинено подіями останніх років, які пов'язані з заходами щодо протидії та подолання негативних викликів та наслідків COVID-19 та повномасштабним вторгненням РФ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ: _____

1. Гаріфуллін М. В. Відповідність політичної, економічної та правової ситуації України критеріям вступу до Європейського Союзу. *Нове українське право*. Вип. 6. Том 1. 2022. С. 74-80.
2. Звіт про виконання угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2021 рік. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/euua_report_2021_ukr-2.pdf
3. Кропивницький В. С. Трансформація механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції України. С. 385-392. URL: <http://29yjmo6.257.cz/bitstream/123456789/14648/1/Kropyvnytskyi.pdf>
4. Кузніченко С. О. Становлення та розвиток інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Кузніченко Сергій Олександрович. Сімферополь, 2010. 463 с.

5. Мальцев В. В. Організаційні та правові засади діяльності Національної поліції України в умовах правового режиму надзвичайного стану : дис. ...к.ю.наук. : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Мальцев Віталій Вікторович; Національна академія внутрішніх справ Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2019. 230 с.
6. Пашков М., Маркевич К., Стецюк П., Чекунова С. Україна на шляху до ЄС: реалії і перспективи. Аналітична доповідь. №1-2 (187-188). 2022. 132 с.
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення лікування коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 30 березня 2020 року № 539-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539-20#Text>
8. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>
9. Протасенко К. Огляд нормативно-правової бази режиму надзвичайного стану в Україні. Вісник НАДУ. 2009. С.107-114.
10. Semenets-Orlova, I., Halytska, N., Klochko, A., Skakalska, I., & Kosyuk, N. (2019). Information Exchange and Communication Infrastructure in the Public Sector. In *CMiGIN* (pp. 519-529).
3. Kropyvnytskyi V. S. Transformatsiia mekhanizmiv publichnoho upravlinnia ta administruvannia u sferi tsyvilnoho zakhystu v umovakh yevropeiskoi intehratsii Ukrainy. S. 385-392. URL: <http://29yjmo6.257.cz/bitstream/123456789/14648/1/Kropyvnytskyi.pdf>
4. Kuznichenko S. O. Stanovlennia ta rozvytok instytutu nadzvychainykh administratyvno-pravovykh rezhymiv v Ukraini : dys. ... d-ra yuryd. nauk : 12.00.07 / Kuznichenko Serhii Oleksandrovykh. Simferopol, 2010. 463 s.
5. Maltsev V. V. Orhanizatsiini ta pravovi zasady diialnosti Natsionalnoi politsii Ukrainy v umovakh pravovoho rezhymu nadzvychainoho stanu : dys. ...k.iu. nauk. : spets. 12.00.07 «Administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiine pravo» / Maltsev Vitalii Viktorovych; Natsionalna akademiia vnutrishnikh sprav Naukovo-doslidnyi instytut publichnoho prava. Kyiv, 2019. 230 s.
6. Pashkov M., Markevych K., Stetsiuk P., Chekunova S. Ukraina na shliakhu do YeS: realii i perspektyvy. Analitychna dopovid. №1-2 (187-188). 2022. 132 s.
7. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakoniv Ukrainy shchodo zabezpechennia likuvannia koronavirusnoi khvoroby (COVID-19) : Zakon Ukrainy vid 30 bereznia 2020 roku № 539-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539-20#Text>
8. Pro Sluzhbu bezpeky Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 25 bereznia 1992 roku № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>
9. Protasenko K. Ohliad normatyvno-pravovoi bazy rezhymu nadzvychainoho stanu v Ukraini. Visnyk NADU. 2009. S.107-114.
10. Semenets-Orlova, I., Halytska, N., Klochko, A., Skakalska, I., & Kosyuk, N. (2019). Information Exchange and Communication Infrastructure in the Public Sector. In *CMiGIN* (pp. 519-529).

REFERENCES:

1. Harifullin M. V. Vidpovidnist politychnoi, ekonomichnoi ta pravovoi sytuatsii Ukrainy kryteriiam vstupu do Yevropeiskoho Soiuzu. Nove ukrainske pravo. Vyp. 6. Tom 1. 2022. S.74-80.
2. Zvit pro vykonannia uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom za 2021 rik. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/euua_report_2021_ukr-2.pdf