

КРАЙНІЙ П. І.,

кандидат юридичних наук, асистент,
доцент кафедри публічного права
(Чернівецький національний
університет імені Юрія Федьковича)

ТОРОНЧУК І. Ж.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства
(Чернівецький національний
університет імені Юрія Федьковича)

УДК 342.9:340.5

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.1.36>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВИ ІЗРАЇЛЬ: ЗАГАЛЬНІ НАРИСИ

Загострення зовнішньополітичної ситуації що розпочалось після початку «гарячої фази» російсько-української війни у лютому 2024 році змусило західноєвропейські та продемократичні країни відреагувати на зростання ймовірності початку глобального військового конфлікту у найближчі роки. Приклад України, як держави що у ХХІ столітті впродовж тривалого часу протистоїть російській федерації у різних площинах сучасної війни може бути використана як зразкова модель задля розуміння того яким чином під час війни, забезпечити належний рівень організаційного та правового забезпечення життєдіяльності держави. Не дивлячись на те що європейський континент вперше після завершення Другої світової війни намагається зрозуміти як пристосувати публічне право та нормативні положення документів Європейського Союзу до вищезгадуваного цивілізаційного виклику, поки що такі спроби є мало ефективними. Тим більше що війна в Україні загострила питання про те яким чином еволюціонуватиме право під час дії правового режиму воєнного стану позаяк основоположні європейські документи на кшталт Європейської конвенції з прав людини та Додаткових протоколів які вплинули на формування національних правових систем європейських країн приймалися як відповідь на переосмислення результатів війни що завершилась у 1945 році. Сьогодні вони потребують перегляду та вдосконалення.

Близький Схід в усьому своєму різноманітті впродовж усього ХХ століття був та залишається однією із найгарячіших точок де спалахують локальні чи регіональні військові конфлікти та війни. Однією з країн яка із самого початку своєї незалежності перебуває ледь не щоденно під дією воєнного стану є Ізраїль. Досвід формування її власної правової системи, публічного права, публічного управління попри історичні особливості може бути використаний як Україною, так й низкою європейських країн як іще одна модель що дає змогу не лише впродовж тривалого часу існувати серед країн що її намагаються знищити, але й сформуванню відповідної правової системи яка оптимізована під реагування на ледь не щоденні виклики які загрожують її суверенітету та незалежності.

У статті зроблено спробу проаналізувати особливості формування системи сучасного публічного управління Держави Ізраїль крізь призму історичних



чинників, впливу правових систем які діяли на її території до здобуття нею незалежності. У цьому аспекті ізраїльський досвід може бути корисним для вдосконалення окремих аспектів адміністративно-правового регулювання публічного управління в Україні.

Ключові слова: права людини, публічне право, адміністративне право, публічне управління, Держава Ізраїль.

Krainii P. I., Toronchuck I. Zh. Administrative and legal foundations of public governance in Israel: general overview

Escalation of the geopolitical situation that began with the onset of the "hot phase" of the Russian-Ukrainian war in February 2024, Western European and pro-democratic countries have been compelled to respond to the increased likelihood of a global military conflict in the coming years. The example of Ukraine, as a state that in the 21st century has long resisted the Russian Federation in various dimensions of modern warfare, can serve as a model for understanding how to ensure an adequate level of organizational and legal support for state functioning during wartime.

Despite the fact that the European continent, for the first time since the end of World War II, is attempting to understand how to implement changes in both domestic public law and its equivalent at the European Union level, such efforts have yet to prove effective. Moreover, the war in Ukraine has intensified questions about how law will develop under the legal regime of martial law, as fundamental European documents such as the European Convention on Human Rights and its Additional Protocols were adopted in response to the rethinking of the outcomes of the war that ended in 1945.

The Middle East, with all its diversity, has throughout the 20th century remained and continues to be one of the most volatile regions where local or regional military conflicts and wars erupt. One of the countries that has, since its inception, almost daily been under the influence of martial law is Israel. The experience of developing its legal system, public law, and public governance, despite its historical peculiarities, can serve as a useful model not only for Ukraine but also for several European countries. This model demonstrates how to maintain a state's existence for an extended period amidst nations seeking its destruction while simultaneously forming a legal system optimized for responding to nearly daily challenges threatening its sovereignty and independence.

This article attempts to analyze the peculiarities of the development of Israel's public governance system through the lens of historical factors and the influence of various legal systems that operated in the country's territories before it gained independence. In this context, the Israeli experience may prove useful for improving certain aspects of administrative and legal regulation of public governance in Ukraine.

Key words: human rights, public law, administrative law, public governance, the State of Israel.

Вступ. Формування системи сучасного публічного управління Держави Ізраїль відбувалось впродовж тривалого часу. Внаслідок історичних особливостей території на яку поширюється суверенітет ізраїльської влади досить складно в одному дослідженні здійснити аналіз передумов які сформували діючу систему права та систему публічного управління. Ми вирішили зупинитись на сучасній системі публічного управління через те що остання точка відліку яка призвела до її формування знаходиться у 1948 році коли на політичній мапі світу з'явилась ще одна незалежна держава – Ізраїль. Вказаний процес тісно пов'язаний зі здійсненням після Першої світової війни мандатного управління на цих територіях Британською



Імперією. Відтак, впродовж майже 30 років до здобуття незалежності ці землі та населення що на ній проживало перебували під впливом різноманітних джерел права серед яких важливу роль відігравало загальне право. Результатом цього стане те, що Ізраїль, хоча й тяжітиме до формування сучасної західної (континентальної) моделі правової системи, йому вдасться сформувати унікальну систему публічного управління основу якої формуватиме законодавча діяльність парламенту (Кнесет) та судова практика за рішеннями Верховного Суду Ізраїлю. Обговорюватиметься й прийняття писаної Конституції, проте ця ідея не буде втіленою у життя в силу різних обставин. Натомість, у 1980-роках буде проведено конституційну реформу яка завершиться прийняттям Основних Законів які визначатимуть загальну правову рамку захисту прав громадян та діяльності органів публічної влади.

Постановка завдання. Сучасне публічне управління Ізраїлю опирається на західну правову традицію яка здійснила суттєвий вплив на його формування. Крім іншого важливу роль відіграв й принцип верховенства права що розглядається ізраїльською правовою доктриною як правило коли всі члени суспільства є рівними перед законом. У центрі правового сприйняття перебуває людина – як її права, так і обов'язки. Ізраїль, будучи демократичною суверенною державою, з переважно світською правовою системою (хоча й натхненною певними єврейськими цінностями) і великим релігійним населенням, стикається з проблемою балансу між необхідністю прийняття законів, які відповідають потребам суспільства в цілому, і водночас визнанням «єврейського духу» і характеру держави. Показовим прикладом унікального поєднання правових традицій в Ізраїлі є активна роль суддів у формуванні правових норм. В Ізраїлі судді є не лише інтерпретаторами закону, але і його творцями – практика, на яку вплинула британська традиція загального права. На думку М. Маутнера це контрастує з багатьма континентальними правовими системами, де судді, як правило, застосовують існуючі закони, не вносячи до них суттєвих змін [1, с. 267].

Розвиток публічного управління Ізраїлю, починаючи з 1950-х років відбувався під впливом політичних, соціальних та економічних процесів, які впливали на ізраїльське суспільство. Безсумнівно, війни та події у сфері безпеки, такі як Шестиденна війна, війна Судного дня, Перша та Друга ліванські війни та дві інтифади, які змінили обличчя ізраїльського суспільства, також вплинули на державний сектор та його відносини із суспільством. Унікальність становища Верховного Суду, відсутність писаної Конституції, вплив публічного права Британської Імперії та ряд воєн за незалежність у XX столітті стали ключовими факторами що сформували сучасне публічне управління Держави Ізраїль.

Результати дослідження. Сучасне публічне управління Ізраїлю неможливо уявити без історичної традиції яка розпочалась ще у часи єврейського поселення на територію яка зараз є незалежною державою. Варто зауважити що 400-річне османське панування на цих землях яке завершилось у 1917 році вплинуло на формування низки інститутів публічного управління. Як зазначають у своєму дослідженні Д. Горовіц та М. Ліск неможливо ігнорувати 400 років османського панування, яке завершилося в 1917 році, оскільки більшість інститутів, пов'язаних з публічним управлінням, викристалізувалися і розвинулися в сучасному форматі під час британського мандату [2]. За 30 років мандату єврейський Ішув (назва яка вживається для опису населення яке проживало на територіях які сформували Державу Ізраїль після здобуття незалежності) перетворився на квазідержаву, інституційна інфраструктура якої, що здійснювала повноваження без формального суверенітету, стала скелетом політичної системи суверенної Держави Ізраїль та її державного управління.

Розвиток публічного управління та політичних інститутів єврейського Ішува в додержавному Ізраїлі відбувався паралельно з його соціальною консолідацією. Наприклад, робітничі партії прагнули посилити свій вплив на його повсякденне життя, в тому числі з позицій соціалістичного світогляду. Таким чином, зі створенням держави, не було необхідності створювати державні інституції та функції державного управління «з нуля», оскільки багато з них існували в тій чи іншій формі як інституції ще за часів Ішува. Вони продовжували функціонувати на регулярній основі зі зміною суверенітету, закінченням Британського мандату і створенням Держави Ізраїль. В результаті єврейський Ішув зміг без особливих потрясінь



пристосуватися до змін, що відбулися в 1948 році, і це надало йому суттєву перевагу над арабською більшістю в країні, якій до відходу британців було складно самоорганізуватися і мобілізувати необхідні ресурси.

У ізраїльській науковій літературі поняття «публічне управління» розглядається у широкому та вузькому розумінні. Як зауважує Н. Коен перший підхід розглядає дене поняття як усю діяльність уряду, незалежно від того, чи вона до виконавчої, законодавчої або судової гілок влади. Другий – стосується лише діяльності виконавчої гілки влади. Термін «публічне управління» у найбільш поширеному значенні обмежується урядовими організаціями та урядовою діяльністю. Публічна адміністрація має справу не лише з реалізацією політики, але і її змінами шляхом проведення аудиту, внесення змін, пропозицій та інформації, які є важливими для створення політики. Значення державного управління можна зрозуміти лише в контексті, в якому воно проводиться і здійснюється [3, с. 9].

Під поняття «публічне управління» підпадають адміністративно-правові аспекти діяльності сотень організацій та структурних підрозділів публічної влади. Структура публічної адміністрації та взаємозв'язок між різними підрозділами, що входять до її складу, значною мірою відображають її спроможність та роль, яку вона відіграє в суспільстві. У науковій літературі докладно обговорюються переваги та недоліки централізованої структури порівняно з децентралізованою, а також бажаний ступінь автономії різних державних органів. Тому для того, щоб можна було аналізувати процеси, розуміти результати та оцінювати напрямки розвитку ізраїльського публічного сектору, необхідне ґрунтовне ознайомлення зі структурою публічної адміністрації та різними підрозділами.

Органи публічного управління в Державі Ізраїль класифікують залежно від сфери їх діяльності та її рівня. Перший рівень формують органи які належать до публічного управління що здійснюється Урядом: урядова публічна адміністрація (публічна служба); урядові міністерства та їхні допоміжні підрозділи; законодавчі органи; урядові корпорації. На другому рівні знаходяться органи що не мають статусу публічних службовців та не відносяться у звичному розумінні до тих які здійснюють публічне управління. Вони мають назву «неурядова публічна адміністрація». До неї відносяться: Канцелярія Президента; Державний контролер; Адміністрація Кнесету; Банк Ізраїлю. Третій рівень формують органи місцевого самоврядування які складаються із департаментів; муніципальних корпорацій та муніципальних компаній [3, с. 9].

Важливу роль серед елементного складу системи органів публічної влади відіграє інститут публічної служби. Як зауважує колишній Голова комісії з питань державної служби І. Галнур, державна служба є частиною публічної адміністрації в її широкому розумінні. Тому є ті, хто пропонує розрізняти урядову публічну адміністрацію (урядові відомства, статутні органи та державні компанії), «неурядову» публічну адміністрацію (наприклад, адміністрація Кнесету), місцеві органи влади та «інші публічні інституції», які є унікальними для Ізраїлю. Основними функціями державної цивільної служби є: участь у формуванні державної політики та відповідальність за її реалізацію; надання послуг окремим особам, групам та організаціям; регулювання функцій, виконуваних іншими організаціями, з метою дотримання суспільних інтересів і забезпечення прав особистості [4]. Тобто, з врахуванням вищевикладеного, можемо класифікувати органи публічного управління залежно від їх місця та повноважень у систему органів публічної влади на: урядові міністерства; допоміжні підрозділи; статутні органи; державні компанії; місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування.

Варто зазначити що знаковою подією у суспільно-політичному та правовому житті країни що вплинуло й на формування публічного управління відіграла «Резолюція Харарі» яка встановлювала процедурний порядок розроблення Конституції та визначала вищість Основних Законів порівняно зі звичайними законами. Цьому передували бурхливі події здобуття незалежності та виконання вимог Резолюції Генеральної асамблеї ООН № 181 (II) від 27 травня 1947 р. «План ООН по розділенню Палестини» (далі – Резолюція № 181) [5]. Так, 14 травня 1948 року останні британські сили, що знаходились на території Палестини,



залишили землю. Члени Національної ради зібралися в Тель-Авіві й проголосили створення Держави Ізраїль. На цьому засіданні Рада стала Тимчасовою державною радою – вищою установою нової держави. У Декларації незалежності, яку схвалили та підписали члени Тимчасової державної ради, стверджувалося, що протягом чотирьох місяців будуть обрані Установчі збори, які напишуть конституцію, в якій будуть визначені постійні інститути управління.

Політичне керівництво розділилось на два табори. Перший відстоював думку про те, що необхідно прийняти писану Конституцію оскільки це відповідатиме тексту Декларації незалежності, поваги до Резолюції №181. Крім цього єдиний документ зобов'язував би усі державні установи, додержуватись єдиних правил у своїй діяльності, поважати права та свободи громадян. Другий наголошував на тому що ідея писаної Конституції є неактуальною з огляду на те що Велика Британія не має єдиного Основного Закону, однак якщо верховенство права та демократія є міцними, а права і свободи особи дотримуються можливим є врахування британського досвіду. Крім цього, текст Декларації незалежності Держави Ізраїль містить основні конституційні принципи що не потребують додаткового закріплення. Як зазначає Д. Дорнер саме «Резолюція Харарі» виявилась компромісом який визначив курс подальшого розвитку публічного управління Держави Ізраїль. Так, документом встановлювалось що офіційна Конституція Ізраїлю буде розроблятися поетапно, шляхом прийняття низки Основних Законів які в кінцевому підсумку будуть об'єднані в Конституцію Держави Ізраїль [6, с. 1325].

Таким чином, було збережено принцип формальної Конституції, хоча було визнано, що вона не повинна бути розроблена як єдиний уніфікований документ з самого початку. Замість цього, окремі статті Конституції можуть бути прийняті у формі Основних Законів. Як показав час та практика що формувалась під впливом не лише змін суспільного життя, але й постійної боротьби за свою незалежність ті принципи, що містяться в Декларації незалежності Держави Ізраїль, не отримали конституційного статусу, а визнання прав людини – свободи, рівності, свободи вираження поглядів і занять, свободи совісті та віросповідання – фундаментальними нормами ізраїльського права стали результатом діяльності Верховного Суду. Суд постановив, що хоча законодавство не може бути визнане недійсним на підставі Декларації незалежності, всі закони Ізраїлю, включаючи ті, що були прийняті під час британського мандату до створення держави, повинні тлумачитися у світлі принципів, виражених у Декларації. Це правило діє й понині.

Правові принципи, які закріплювали права людини, також можна вважати частиною Конституції Ізраїлю. Ці норми стосувалися лише адміністративних органів. Повноваження Кнесету у сфері законотворчості залишалися необмеженими. Водночас, після проголошення «Резолюції Харарі», впродовж наступних кількох десятиліть, було прийнято кілька Основних законів як набули законної сили та діють до сьогодні [7]. Де-які з них створюють конституційні основи для організації публічного урядування, оскільки стосуються питань діяльності законодавчого органу, виконавчої влади, правового статусу столиці Ізраїлю, Армії оборони Ізраїлю (ЦАХАЛ), судової влади, державного господарства, державних земель, правового статусу Президента. Два Основних закони які були прийняті з початку 1990-х років стосувались прав людини: людської гідності та свободи зайнятості [7]. При цьому вони стали результатом активної діяльності Верховного Суду. Ці закони поєднали вже правові звичаї та доктрину яка сформувалась під впливом загального права та визначили майбутню систему публічного управління. Як приклад, розглянемо структуру виконавчої гілки влади яка за аналогією до європейських країн забезпечує публічне управління на різних рівнях.

Відповідно до Основного закону від 1968 року уряд є виконавчим органом державної влади і складається з Прем'єр-міністра та інших міністрів. Закон не визначає кількість міністрів в уряді, сфери, якими вони мають займатися, або розподіл роботи між ними. Ці аспекти залишаються на розсуд уряду. З часом кількість міністерств в Ізраїлі зростала, навіть попри те, що деякі міністерства з часом були ліквідовані (наприклад, Міністерство



нормування та постачання, Міністерство у справах меншин, Міністерство у справах релігії тощо). Ліквідація деяких міністерств і створення нових також було пов'язане з новими потребами (наприклад, Міністерство охорони навколишнього природного середовища), більшість подій у цій сфері (поділ, об'єднання, скасування або створення міністерств) були безпосередньо пов'язані з політичними міркуваннями та коаліційними перемовинами [7].

Різні урядові міністерства є частиною центрального уряду. Вони фактично є основною виконавчою влади. В більшості випадків кожне міністерство очолює міністр. Здебільшого міністр є публічно обраною посадовою особою. Він є частиною політичного компоненту державного управління. Існують випадки, коли міністра не обирають, а призначають на посаду за професійною ознакою. Міністр несе відповідальність перед Кнесетом за діяльність очолюваного ним міністерства. Відповідно до закону, щонайменше половина міністрів і всі заступники міністрів повинні бути членами Кнесету. Характер взаємовідносин між різними міністерствами значною мірою впливає на спроможність міністерств виконувати свої функції та їхню здатність працювати в уряді.

З погляду публічного управління, прийнято розрізняти міністерства, які відповідають за планування та розподіл повноважень і ресурсів (наприклад, Офіс прем'єр-міністра та Міністерство фінансів), виконавчі міністерства, які відповідають за виконання рішень Кнесету та уряду. Профільні міністерства, за визначенням, є основною рушійною силою в роботі уряду.

Окремо варто звернути увагу на допоміжні підрозділи які є невід'язною частиною публічного управління. Вони входять до системи уряду. Як зазначає Н. Коен вони є підрозділами у складі міністерств, які зазвичай працюють у відносній автономії. Ця автономія виражається, головним чином, у наявності окремого бюджету та окремих призначень тих, хто очолює підрозділи та займає в них ключові посади. У Законі про державну службу (Дисципліна) № 5723 від 1963, допоміжний підрозділ визначається як «підрозділ міністерства, якому Комітет з питань служби надав адміністративні повноваження міністерства відповідно до правил, що застосовуються на державній службі» [7]. У Законі про державну службу (призначення) № 5719 від 1959, міністерство визначається як «підрозділ державної служби, очолюваний міністром, включаючи канцелярію Президента держави, канцелярію Кнесету та канцелярію Державного контролера» [3, с. 11–12].

На нашу думку, основною перевагою допоміжних підрозділів є те, що їхня чутливість до змін чи політичної нестабільності є нижчою, ніж у керівництва міністерства. З аналізу наукової літератури та нормативно-правової бази яка визначає їх правовий статус у багатьох випадках допоміжний підрозділ є кращим виконавчим органом, і міністри, які хочуть бути впевненими, що будь-яка публічна послуга надаватиметься через міністерства. Кількість співробітників і бюджет допоміжного підрозділу більші, ніж у міністерства, якому він підпорядкований. Яскравими прикладами цього є ЦАХАЛ та поліція.

Важливо відзначити Комісію з питань державної служби – важливий підрозділ, який зараз знаходиться в офісі прем'єр-міністра (колишньому Міністерстві фінансів) та здійснює публічне управління державною службою в Ізраїлі. На чолі Комісії стоїть Комісар з питань державної служби, який призначається самим урядом і підпорядковується Прем'єр-міністру [8].

Висновки. Як бачимо, Держава Ізраїль не має писаної Конституції, проте має низку Основних законів. Загальні положення які стосуються публічного управління містяться у окремих із них лише побіжно. Це пов'язано як із впливом системи загального права що впродовж першої половини XX століття разом із правовими звичаями які залишились від 400-річного панування Османської імперії що сформувало основу як для проголошення незалежності Держави Ізраїль, так й для дискусій щодо необхідності прийняття окремого Основного Закону.

Важливою віхою правового життя країни стало прийняття «Резолюції Харарі» що дала змогу використовувати британську конституційну модель, прийняття Основних законів які мають вищий статус порівняно з іншими законами. Структура публічного управління Ізраїлю є багато в чому схожою з рядом європейських країн та України. Особливо в частині



організації діяльності органів публічної влади на вищому рівні. Важливу роль відіграє інститут публічної служби правовий статус якої визначається окремими спеціальними законами. Її дослідження буде проведено у наступних наукових дослідженнях.

Список використаних джерел:

1. Mautner Menachem. Law and the Culture of Israel. New York: Oxford University Press. 2011. 267 p. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199600564.001.0001>
2. Horowitz Dan, Lisk Moshe. Feedback to the Country: Change and Continuity in the Political Structure of Israel. Hebrew University. Jerusalem. 1972.
3. Cohen Nissim. Public Administration in Israel: Development, Structure, Legal Authority and Function. Collection Administration et gestion publique. École nationale d'administration. Strasbourg. 2019. 38 p.
4. Izthak Galnoor. Public Management in Israel: Development, Structure, Functions and Reforms. *Routledge Studies in Middle Eastern Politics*. Routledge, 2010. 208 p.
5. United Nations General Assembly Resolution of 29 November 1947 181(II). *EsubscriptionUi*. URL: [https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A/RES/181\(II\)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False](https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A/RES/181(II)&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False) (date of access: 08.01.2025).
6. Dalia Dorner. Does Israel Have a Constitution? The Saint Louis University Law Journal. Vol. 43. №4. 1999. P. 1324-1336. URL : <https://scholarship.law.slu.edu/lj/vol43/iss4/12>
7. Basic Laws of Israel URL: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/basic-law-the-knesset> (date of access: 08.01.2025).
8. Civil Service Commision. URL: https://www.gov.il/en/departments/civil_service_commission/govil-landing-page (date of access: 08.01.2025).

