

*Ольга Федорівна Андрійко,
завідувач відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України
ORCID: 0000-0002-7507-3090*

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

Постановка проблеми. Актуальність дослідження цієї проблеми зумовлена практичною і теоретичною необхідністю детального теоретико-правового аналізу механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в умовах війни. Адже в сучасних умовах важливими є чіткість і злагодженість системи адміністративно-правового регулювання та діяльності усіх державних органів, чітка взаємодія їх при виконанні поставлених завдань та здійсненні повноважень. Питання механізму адміністративно-правового регулювання стали особливо актуальними в умовах сьогодишніх реалій: війни, яку розпочала РФ проти України.

Аналіз досліджень і публікацій. Ця проблематика була предметом дослідження як представниками теорії права, так і представниками науки адміністративного права. При цьому були висловлені різні міркування щодо використання терміна «механізм правового регулювання», розуміння логіки правового впливу на суспільні відносини, визначення складу механізму правового регулювання, необхідності виділення окремих груп правовідносин, які мають потребу в особливих адміністративно-правових режимах впливу, зокрема у правовідносинах, що виникають в умовах воєнного стану. У авторів дослідження проблеми механізму адміністративно-правового регулювання існує також своє бачення використання самого терміна, його структурних компонентів і динаміки їх взаємодії. Дослідження механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в умовах воєнного стану засвідчує необхідність системних і структурних змін у самому механізмі, а отже, потребує уваги представників науки адміністративного права.

Мета статті. Розглянути стан дослідження питання механізму адміністративно-правового регулювання в науці адміністративного права, характеристику складу його елементів. Обґрунтування необхідності нових поглядів на склад механізму адміністративно-правового регулювання з урахуванням характеру й особливості регульованих адміністративних правовідносин в умовах воєнного стану в Україні.

Основні результати дослідження. В основному категорія «механізму правового регулювання» розглядалася представниками теорії права, які у своїх працях зверталися до питання механізму правового регулювання та обґрунтовували свої позиції щодо поняття визначення складу та окремих складових елементів механізму правового регулювання. Це, зокрема, О. Скакун, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, Т. Тарахонич, М. Цвік, О. Петришин, В. Сухонос та ін.

Так, у наукових працях, зокрема, зазначається, що відмітною рисою правового регулювання є специфічність його механізму, а поняття механізму правового регулювання використовується в теорії для розкриття взаємодії різних елементів правової системи, за допомогою яких здійснюється регулятивний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування. Механізм правового регулювання вона визначає як «узятя в єдності система правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється і забезпечується регулятивний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування» [1].

У нормативному курсі «Загальної теорії права» механізм правового регулювання визначається як системний комплекс правових засобів, способів, форм, за допомогою яких забезпечується впорядкування суспільних відносин, задоволення інтересів суб'єктів, забезпечення прав і свобод людини, становлення правопорядку в суспільстві, досягнення соціального компромісу в правовій сфері [2]. Їх позицію підтримує і Т. Тарахонич у своїй статті «Тлумачення норм права як структурний компонент механізму правового регулювання», при цьому зазначаючи, що в юридичній літературі питання структури та складу механізму правового регулювання сприймається неоднозначно, доволі часто ці поняття ототожнюються, але існує точка зору щодо їх відмінностей [3]. У науковій літературі мають місце й інші визначення механізму правового регулювання, які в основному не містять суттєвих відмінностей.

У визначеннях механізму правового регулювання теоретиків права основне місце переважно займає інструментальна складова – норми права, правові відносини, акти застосування – правові інструменти, які не повною мірою відображають механізм правового регулювання.

Сучасна доктрина адміністративного права, активно розвиваючись, хоча це і не відбувається так швидко, як того б бажалося, полягає в обґрунтуванні, зокрема, і: а) основних напрямів розвитку адміністративно-правового регулювання; б) необхідності уточнення та зміни його складу та структури відповідно до нових потреб; в) формування адміністративного законодавства, яке б відповідало сучасним викликам і подальшому процесу розбудови демократичної держави.

Безпосередньо проблемі механізму адміністративно-правового регулювання в науці адміністративного права не приділялося належної уваги. Здебільшого досліджувалися окремі його складові, такі як правові норми, правові відносини, методи, форми адміністративного правового регулювання. Суб'єкт адміністративного права розглядався як учасник адміністративно-правових відносин, що має певні суб'єктивні права та виконує обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами.

Зокрема, В. Колпаков, виділяючи адміністративно-правовий метод регулювання суспільних відносин, однією із його особливостей називає механізм адміністративно-правового регулювання, для якого характерними є правові засоби розпорядчого типу, тобто приписи [4, с. 59].

Іноді механізм правового регулювання визначають як систему, яка включає до свого складу багато елементів, що взаємодіють між собою в організованих найбільш послідовним способом правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин [5].

Розглядаючи категорію «механізм правового регулювання», С. Стеценко зазначає, що вона виникла в рамках загальної теорії права для відображення руху, функціонування правової форми. При цьому механізм адміністративно-правового регулювання розглядає як сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [6]. Складові механізми адміністративно-правового регулювання автор поділяє на органічні й функціональні, зауважуючи, що органічними частинами вважаються такі, без яких не може відбутися сам механізм адміністративно-правового регулювання, тоді як функціональні складові не є обов'язковими елементами, хоча мають можливість якісно змінити механізм адміністративно-правового регулювання. Зокрема, до органічних відносять норми права, юридичні факти, правові відносини і акти реалізації норм права, а функціональні – правова свідомість і правова культура, законність, акти тлумачення норм права, акти застосування норм права.

Отже, і теоретики права, і представники галузі адміністративного права поняття механізму правового регулювання в переважній більшості визначають як сукупність правових засобів, що власне засвідчує їх зосередженість на інструментальному аспекті проблеми без належної уваги, на нашу думку, інших складових механізму адміністративно-правового регулювання.

Такий підхід спонукає до роздумів щодо можливості функціонування механізму адміністративно-правового регулювання без активної участі владного суб'єкта у процесі введення інструментів механізму адміністративно-правового регулювання.

Сама інструментальна частина механізму адміністративно-правового регулювання без суб'єктів (колективних і індивідуальних), що приводять у дію механізм регулювання, відображають динаміку його дії, не зможе функціонувати. Лише за участю владних суб'єктів, задіяних у процесі правового регулювання, механізм адміністративно-правового регулювання діятиме належним чином.

Отже, розглядаючи механізм адміністративно-правового регулювання, слід зазначити, що до його складу слід включати такі структурні елементи, як: інструментальний склад – сукупність правових засобів, методів і способів, за допомогою яких може здійснюватися адміністративно-правове регулювання; суб'єктивний склад – сукупність суб'єктів, які здійснюють процес правового регулювання; функціональна складова – система взаємозв'язків і взаємодій, сукупність засобів і методів правового впливу, а також суб'єктів, що беруть участь у регулятивному процесі, утворюють механізм адміністративно-правового регулювання.

Правовий режим воєнного стану був введений Законом України 12 травня 2015 року № 389-VIII. Він визначає зміст правового режиму воєнного стану, порядок його введення та скасування, правові засади діяльності органів державної влади, військового командування, військових адміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах воєнного стану, гарантій прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб. Правовий режим в умовах воєнного стану є особливим правовим режимом, який вводиться в Україні або окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для 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.

В умовах воєнного стану, який оголошений в Україні із початком широкомасштабного вторгнення РФ, необхідні системні і структурні переформування у механізмі адміністративно-правового регулювання з тим, щоб об'єднати адміністративно-правовий інструментарій, суб'єкту і функціональну складову механізму правового регулювання, у комплексну систему організаційного, управлінського і правового впливу на ті виклики, що постали перед країною, її народом в умовах війни, яку розпочала РФ.

Особливу увагу слід приділити питанням про те, як у механізмі адміністративно-правового регулювання в умовах воєнного стану враховується характер і особливості адміністративних відносин, що регулюються. При цьому слід звернути увагу на те, що у сфері адміністративно-правового регулювання можуть бути виділені окремі групи правовідносин, що потребують особливих адміністративно-правових режимів впливу залежно від їх цільового призначення, процесуальної форми здійснення, підстав і порядку виникнення, характеру використовуваних заходів захисту.

В умовах воєнного стану слід брати до уваги адміністративно-правовий інструментарій, комплекс адміністративно-правових засобів, який використовується для констатації правовідносин, що виникли, встановлення форм і методів реалізації владних повноважень суб'єктів, наділених відповідними повноваженнями в умовах воєнного стану.

Механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в умовах воєнного стану має бути налаштований на врахування різних ситуацій, що виникають.

В умовах воєнного стану в механізмі адміністративно-правового регулювання пріоритетне значення має імперативний метод правового регулювання. Він передбачає здійснення регулятивної діяльності шляхом прийняття владних приписів відповідних державних органів.

Так, в умовах дії в Україні правового режиму воєнного стану відповідно до статті 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» зі змінами, внесеними в наступні роки, і, зокрема, початком повномасштабної війни РФ проти України, передбачено надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності. Військовому командуванню в межах його повноважень надається право видавати обов'язкові до виконання накази і директиви з питань забезпечення оборони, громадського порядку, здійснення заходів правового режиму воєнного стану [7].

Висновки. У результаті проведеного аналізу наукових джерел, в яких приділяється увага проблемі механізму адміністративно-правового регулювання, встановлено, що це є багатоаспектне і багатопланове правове явище. При визначенні його основна увага авторів зосереджена на його інструментальній складовій і поза увагою залишається суб'єктний склад і функціональна складова, що характеризують суб'єктів, присутніх у процесі правового регулювання, і вказують на взаємодію елементів механізму адміністративно-правового регулювання і правовідносини, які характеризують його в динаміці дії.

В умовах воєнного стану в механізмі адміністративно-правового регулювання пріоритетне значення має наявність суб'єктів, одним із яких є військова адміністрація та імперативний метод регулювання відносин, який передбачає субординаційний характер відносин між суб'єктами. У статті 1 Закону України «Про режим воєнного стану» зазначається, що воєнний стан передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення України, її територіальної цілісності.

Військове командування в межах повноважень, визначених Законом України «Про режим воєнного стану» та Указом Президента України «Про введення воєнного стану», видає обов'язкові до виконання накази та директиви з питань забезпечення заходів правового режиму воєнного стану, тобто активно включене в процес правового регулювання відносин у цих умовах.

Список використаних джерел

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2006. 636 с.
2. Загальна теорія права. Нормативний курс: підручник для студ.-юристів / кол. авт.; за ред. С. В. Бобровник. Київ: Юрінком Інтер, 2021. 310 с.
3. Тарахонич Т. І. Тлумачення норм права як структурний компонент механізму правового регулювання. *Альманах права*. 2021. Вип. 12. С. 252.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
5. Сухонос В. В. Теорія держави і права: навч. посібник. Суми: ВТД «Університетська книга», 2005.
6. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посібник. 2-ге вид., перероб. та допов. Київ: Атіка, 2009. 640 с.
7. Про правовий режим воєнного стану: Закон України (зі змінами). *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250.

References

1. Skakun O. F. Teoria derzhavy i prava: pidruchnyk. Kharkiv: Konsum, 2006. 636 s.
2. Zagalna teoria prava. Norbatyvnyi kurs: pidruchnyk dlia stud.-jrystiv / kol. avt.; za red. S. V. Bobrovnyk. Kyiv: Jrinkom Inter, 2021. 310 s.
3. Tarahonyzh T. I. Tlumachenna norm prava iak strukturnyi komponent mehanizmu pravovogo reguluvannia. *Almanah prava*. 2021. Vyp. 12. S. 252.
4. Kolpakov V. K. Administratyvne pravo Ukrainy: pidruchnyk. Jrinkom Inter, 1999. 736 s.
5. Suhonos V. V. Teoria derzhavy i prava: navch. posibnyk. Sumy: VTD "Universytetska knyga", 2005.
6. Stecenko S. G. Administratyvne pravo Ukrainy: navch. posibnyk. 2-ge vyd., pererob. ta dopov. Kyiv: Atika, 2009. 640 s.
7. Pro pravovyi rezhym voennogo stanu: Zakon Ukrainy (zi zminamy). *Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy*. 2015. N 28. St. 250.

Андрійко О. Ф. Механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в умовах воєнного стану

У статті розглядаються проблеми механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в умовах воєнного стану. Приділяється увага сучасному стану дослідження в теорії права та в адміністративному праві цього явища та робиться висновок про те, що акцент на інструментальному аспекті механізму адміністративно-правового регулювання залишає без уваги інші його складові. Зокрема, йдеться про суб'єктний склад, взаємозв'язки і взаємодію, які забезпечують дієвість механізму. В умовах воєнного стану діє правовий режим воєнного стану, який і визначає особливості дії механізму адміністративно-правового регулювання, що полягають в обов'язковій присутності суб'єкта та імперативного методу правового регулювання.

Ключові слова: механізм правового регулювання, механізм адміністративно-правового регулювання, правовий режим воєнного стану, інструментальна складова.

Andriyko O. F. The mechanism of administrative and legal regulation of social relations in the conditions of martial law

The article examines the problems of the mechanism of administrative and legal regulation of social relations in the conditions of martial law. Attention is paid to the current state of research in the theory of law and in administrative law of this phenomenon, and it is concluded that the emphasis on the instrumental aspect of the mechanism of administrative-legal regulation leaves its other components neglected. In particular, it is about the subject composition, relationships and interaction that ensure the effectiveness of the mechanism. In the conditions of martial law, the legal regime of martial law operates, which determines the features of the mechanism of administrative and legal regulation, consisting in the mandatory presence of the subject and the imperative method of legal regulation.

Key words: mechanism of legal regulation, mechanism of administrative and legal regulation, legal regime of martial law, instrumental component.

DOI: 10.33663/2524-017X-2022-13-5