

Механізм адміністративно-правового регулювання особливих адміністративно-правових режимів в Україні

Корж-Ікаєва Таїсія Григорівна ¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.09.2023	Право	351.75:342.77

DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.10409571>

Ліцензовано за умовами Creative Commons BY 4.0 International license

Анотація. Статтю присвячено висвітленню механізму адміністративно-правового регулювання особливих адміністративно-правових режимів в Україні, таких як надзвичайний стан, зона надзвичайної екологічної ситуації, воєнний стан. На підставі вивчення чинного законодавства здійснено їх порівняльний аналіз. Метою статті є дослідження механізму адміністративно-правового регулювання особливих адміністративно-правових режимів з подальшим виокремленням його дефініції. Запропоновано механізмом адміністративно-правового регулювання особливих адміністративно-правових режимів вважати сукупність особливих мотивованих адміністративно-правових засобів та імперативних норм, за допомогою яких уповноважені суб'єкти публічної адміністрації здійснюють вплив на суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації адміністративних зобов'язань публічної адміністрації під час введення надзвичайного та/або воєнного станів або надзвичайної ситуації у визначених просторово-часових межах дії шляхом встановлення спеціальних правил поведінки, відповідальності, особливого порядку обігу публічної інформації. Доведено, що дослідження механізму адміністративно-правового регулювання особливих адміністративно-правових режимів доцільно провадити крізь призму його елементів. Проаналізовано сутність елементів механізму адміністративно-правового регулювання та їх значення в регулюванні особливих адміністративно-правових режимів, а саме: норми адміністративного права, об'єктивно виражені в законах та інших нормативних актах; адміністративно-правові відносини; юридичний факт; акти застосування норм адміністративного права; акти тлумачення норм адміністративного права; правосвідомість; правова культура; законність.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання; механізм; особливі адміністративно-правові режими; права та свободи; адміністративно-правові відносини.

Mechanism of administrative-legal regulation of special administrative-legal regimes in Ukraine

Abstract. The article is devoted to highlighting the mechanism of administrative-legal regulation of special administrative-legal regimes in Ukraine, such as a state of emergency, a

¹кандидат юридичних наук, доцент, начальник відділу аналітичної роботи та організації управління Національної академії внутрішніх справ, м. Київ, ORCID <https://orcid.org/0000-0002-8908-9923>

zone of an ecological emergency, and martial law. Based on the study of current legislation, its comparative analysis has been carried out. The purpose of the article is to study the mechanism of administrative-legal regulation of special administrative-legal regimes with the further identification of its definition. It is suggested that the mechanism of administrative-legal regulation of special administrative-legal regimes should be considered as a set of special motivated administrative-legal means and imperative norms, with the help of which authorized subjects of public administration exert influence on social relations arising in the process of implementing administrative obligations of public administration under the time of the introduction of a state of emergency and/or martial law or an emergency situation within the specified space-time limits of action by establishing special rules of conduct, responsibility, a special procedure for the circulation of public information. It has been proven that it is advisable to conduct the study of the mechanism of administrative-legal regulation of special administrative-legal regimes through the prism of its elements. The essence of the elements of the mechanism of administrative-legal regulation and its importance in the regulation of special administrative-legal regimes are analyzed, namely: norms of administrative law, objectively expressed in laws and other normative acts; administrative-legal relations; legal fact; acts of application of administrative law norms; acts of interpretation of norms of administrative law; legal awareness; legal culture; legality.

Keywords: administrative-legal regulation; mechanism; special administrative-legal regimes; rights and freedoms; administrative-legal relations.

Вступ

У контексті становлення України як правової та демократичної держави, а також запровадження воєнного стану потребує вивчення питання механізму адміністративно-правового регулювання особливих адміністративно-правових режимів, зокрема його елементів.

Дослідження механізму та складових адміністративно-правового регулювання зазначених адміністративно-правових режимів має особливе практичне значення для побудови й подальшого вдосконалення законодавства України, розвитку адміністративного права та правозастосовної практики. Актуальність дослідження полягає в проведенні аналізу теоретичних аспектів і норм законодавства з метою визначення дефініції механізму адміністративно-правового регулювання особливих адміністративно-правових режимів.

Метою статті є дослідження механізму адміністративно-правового регулювання особливих адміністративно-правових режимів в Україні.

В інтересах національної безпеки та громадського порядку держави, життя та здоров'я людей передбачено застосування надзвичайних заходів правоохоронної діяльності, що потребують спеціальної правової регламентації.

На думку професора Т. О. Коломoeць, механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [2, с. 325].

Водночас В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та В. Д. Сущенко вважають, що механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації адміністративних зобов'язань публічної адміністрації [4, с. 643].

Досліджуючи зазначену проблематику, Т. В. Мехтієва зазначає, що механізм адміністративно-правового регулювання – це сукупність адміністративно-правових засобів, які, впливаючи на управлінські відносини, організовують їх відповідно до завдань суспільства й держави [5, с. 137].

Результати

Структурно зазначений механізм містить такі елементи: норми адміністративного права, об'єктивно виражені в законах та інших нормативних актах; адміністративно-правові відносини; юридичний факт; акти застосування норм адміністративного права; акти тлумачення норм адміністративного права; правосвідомість; правова культура; законність.

Згідно з чинним законодавством, до особливих адміністративно-правових режимів належать:

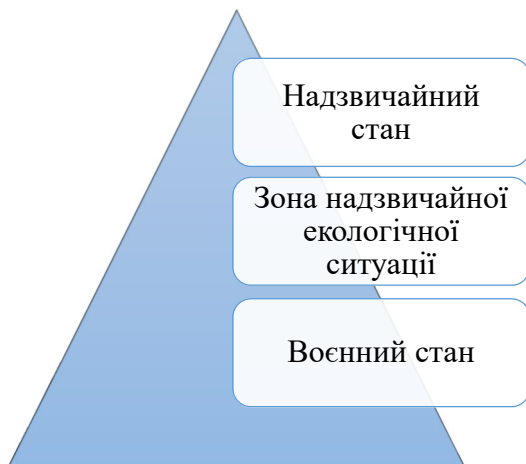


Рис. 1. Види особливих адміністративно-правових режимів

Зазначені режими мають особливий порядок цивільного захисту та правоохоронної діяльності, оскільки заходи правоохоронної діяльності, у разі застосування таких режимів, суттєво відрізняються від усіх інших, адже стосуються гарантій додержання прав і свобод людини та громадянина, реалізації їх обов'язків, а також прав і законних інтересів юридичних осіб.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» [27], надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях у разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до цього Закону повноважень, необхідних для відвернення загрози, забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади й органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження в здійсненні конституційних прав та свобод людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

У статті 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [26] воєнний стан визначено як особливий правовий режим, що вводитьися в Україні або в 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 та громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [18], правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації – особливий правовий режим, який може тимчасово запроваджуватися в окремих місцевостях у разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій і спрямовується для попередження людських і матеріальних втрат, відвернення загрози життю та здоров'ю громадян, а також усунення негативних наслідків надзвичайної екологічної ситуації. За наявності достатніх підстав у межах зони надзвичайної екологічної ситуації може бути введено правовий режим надзвичайного стану.

Аналіз законодавчих дефініцій зазначених понять надзвичайного та воєнного станів, зони надзвичайної екологічної ситуації дає змогу дійти висновку про те, що вони мають спільні ознаки: особливий правовий режим, вводяться в Україні або в окремих її місцевостях, спрямовані на відвернення загрози, передбачають обмеження конституційних прав і свобод людини та громадянина, обмеження прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строків.

Норми права як елемент механізму адміністративно-правового регулювання особливих адміністративно-правових режимів визначають правила поведінки, що встановлюються або санкціонуються державою та є обов'язковими для виконання під час дії цих режимів.

Проведений аналіз адміністративно-правових норм, об'єктивно виражених у законах та інших нормативно-правових актах, що визначають зміст правових режимів, порядок їх введення та припинення дії, особливості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій в умовах дії правових режимів, додержання прав і свобод людини та громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, дає змогу представити ієрархічну побудову системи правових норм:

Таблиця 1

Правовий режим надзвичайного стану	Правовий режим воєнного стану	Правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації
Конституція України [3]	Конституція України [3]	Конституція України [3]
Закони України		
Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [27]	Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [26]	Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [18]
Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [20]	Закон України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [20]	Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [27]
Кодекс цивільного захисту України [1]	Кодекс цивільного захисту України [1]	Кодекс цивільного захисту України [1]
	Закон України «Про оборону України» [22]	Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [24]

	Закон України «Про національну безпеку України» [21]	Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [19]
Закон України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» [25]	Закон України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану» [25]	
Закон України «Про затвердження Указу Президента України “Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України”» [16]	Закон України «Про затвердження Указу Президента України “Про введення воєнного стану в Україні”» [15]	Закон України «Про затвердження Указу Президента України “Про оголошення окремих районів Закарпатської області зоною надзвичайної екологічної ситуації”» [17]
Нормативно-правові акти Президента України		
Указ Президента України «Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України» [7]	Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» [6]	Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 березня 2020 року “Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки в умовах спалаху гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2”» [28] або Указ Президента України «Про оголошення окремих районів Закарпатської області зоною надзвичайної екологічної ситуації» [23]
	Указ Президента «Про загальну мобілізацію» [8]	
Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України		
Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2022 № 1459 «Про затвердження Порядку запровадження в умовах надзвичайного або воєнного стану тимчасових обмежень на всій території України чи в	Постанова Кабінету Міністрів України від 04.08.2023 № 904 «Про затвердження Порядку розроблення, погодження, оприлюднення схеми розміщення тимчасових споруд для життєзабезпечення	Постанова Кабінету Міністрів України від 18.04.2018 № 282 «Про затвердження Порядку виявлення осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, які проживають у зоні

окремих її регіонах на використання радіобладнання, випромінювальних пристроїв, радіоелектронних засобів та випромінювальних пристроїв спеціального призначення» [13]	населення, її складу та змісту, вимог до тимчасових споруд для життєзабезпечення населення, їх зведення, перенесення та демонтажу» [14]	надзвичайної ситуації або можливого ураження, та організації їх супроводження» [12]
Нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування, реалізацію державної політики в певній сфері		
Міністерство внутрішніх справ України [9]	Міністерство оборони України [10]	Міністерство внутрішніх справ України [9]
		Міністерство охорони здоров'я України [11]

Джерело: складено автором на основі нормативно-правових актів [1; 3; 6–28]. Перелік нормативно-правових актів не є вичерпним і слугує лише прикладом ієрархічної побудови системи правових норм особливих адміністративно-правових режимів.

На зазначеному прикладі можна дійти висновку про те, що регулювання особливих адміністративно-правових режимів здійснюється у вигляді цілісної, логічно узгодженої ієрархічної системи, дотримання якої надає можливість ефективно усувати загрози та якнайшвидше нормалізувати обстановку під час надзвичайних станів, надзвичайних екологічних ситуацій або боронити державу від збройної агресії під час воєнного стану.

Для виникнення, зміни чи припинення адміністративно-правових відносин потрібен юридичний факт, а саме конкретна ситуація, обставина або обстановка, що є підставою для запровадження надзвичайного або воєнного стану, визначення певної зони надзвичайної екологічної ситуації.

Особливостями адміністративно-правових відносин під час запровадження особливих адміністративно-правових режимів є те, що обов'язковою стороною цих відносин є держава, їм притаманне запровадження загальних і додаткових заходів правового режиму, обмеження прав та свобод, а в разі порушення норм настання відповідальності зазначені відносини мають характер підпорядкування.

Заходи, що можуть запроваджуватися під час правових режимів:

– *надзвичайного стану*: заходи правового режиму надзвичайного стану (ст. 16 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»); додаткові заходи режиму надзвичайного стану у зв'язку з надзвичайними ситуаціями техногенного або природного характеру (ст. 17 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»); додаткові заходи правового режиму надзвичайного стану у зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку (ст. 18 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»);

– *воєнного стану*: заходи правового режиму воєнного стану (ст. 8 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»);

– *зони надзвичайної екологічної ситуації*: заходи, що можуть здійснюватись у зоні надзвичайної екологічної ситуації (ст. 10 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»); заходи, що можуть запроваджуватись у межах зони надзвичайної екологічної ситуації правового режиму надзвичайного стану (ст. 10 Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»).

Акти тлумачення надають можливість безпомилково розуміти й реалізовувати адміністративно-правові норми, які регулюють адміністративно-правові відносини, що виникають під час особливих адміністративно-правових режимів.

Водночас акти застосування адміністративно-правових норм під час особливих правових режимів – вияв веління законодавчо визначених компетентних органів, спрямований на регулювання адміністративно-правових відносин під час провадження особливих адміністративно-правових режимів.

Слід зауважити, що за цих умов має бути високим рівень правової свідомості та правової культури. На державні інституції покладено здійснення заходів для належного сприйняття правової реальності фізичними і юридичним особами під час запровадження особливих правових режимів. Виявом правової свідомості є права культура, тобто сукупність правових знань і цінностей, правильне розуміння приписів адміністративно-правових норм та свідоме їх виконання.

Ефективному виведенню держави зі стану особливих правових режимів сприяє законність – неухильне дотримання адміністративно-правових норм усіма суб'єктами правовідносин.

Висновки

Ураховуючи зазначене, можна дійти висновку, що, по-перше, досліджуючи механізм адміністративно-правового регулювання особливих адміністративно-правових режимів, визначальне місце варто надавати його елементам, а саме: нормам адміністративного права; адміністративно-правовим відносинам; юридичним фактам; актам застосування норм адміністративного права; актам тлумачення норм адміністративного права; правосвідомості; правовій культурі; законності.

По-друге, механізм адміністративно-правового регулювання особливих адміністративно-правових режимів – це сукупність особливих мотивованих адміністративно-правових засобів та імперативних норм, за допомогою яких уповноважені суб'єкти публічної адміністрації здійснюють вплив на суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації адміністративних зобов'язань публічної адміністрації під час введення надзвичайного та/або воєнного станів або надзвичайної ситуації у визначених просторово-часових рамках дії шляхом встановлення спеціальних правил поведінки, відповідальності, особливого порядку обігу публічної інформації.

Список використаних джерел

1. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 13 лип. 2020 р. № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>.
2. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України : підручник. Київ : Істина, 2008. 500 с.
3. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
4. Курс адміністративного права України : підручник / [В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін.]. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
5. Мехтієва Т. В. Адміністративно-правове забезпечення сфери реєстрації фізичних осіб : навч. посіб. Київ : Дакор, 2011. 312 с.
6. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лют. 2022 р. № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.
7. Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України : Указ Президента України від 23 лют. 2022 р. № 63/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/632022-41393>.

8. Про загальну мобілізацію : Указ Президента України від 24 лют. 2022 р. № 69/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/692022-41413>.
9. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовт. 2015 р. № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text>.
10. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : постанова Кабінету Міністрів України від 26 листоп. 2014 р. № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF#Text>.
11. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : постанова Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2015 р. № 267. URL: https://ips.ligazakon.net/document/view/KP150267?an=32&ed=2017_12_27.
12. Про затвердження Порядку виявлення осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення, які проживають у зоні надзвичайної ситуації або можливого ураження, та організації їх супроводження : постанова Кабінету Міністрів України від 18 квіт. 2018 р. № 282. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/282-2018-%D0%BF#Text>.
13. Про затвердження Порядку запровадження в умовах надзвичайного або воєнного стану тимчасових обмежень на всій території України чи в окремих її регіонах на використання радіобладнання, випромінювальних пристроїв, радіоелектронних засобів та випромінювальних пристроїв спеціального призначення : постанова Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2022 р. № 1459. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1459-2022-%D0%BF#Text>.
14. Про затвердження Порядку розроблення, погодження, оприлюднення схеми розміщення тимчасових споруд для життєзабезпечення населення, її складу та змісту, вимог до тимчасових споруд для життєзабезпечення населення, їх зведення, перенесення та демонтажу : постанова Кабінету Міністрів України від 4 серп. 2023 р. № 904. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/904-2023-%D0%BF#Text>.
15. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»: Закон України від 24 лют. 2022 р. № 2102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text>.
16. Про затвердження Указу Президента України «Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України» : Закон України від 23 лют. 2022 р. № 2101-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2101-20#n2>.
17. Про затвердження Указу Президента України «Про оголошення окремих районів Закарпатської області зоною надзвичайної екологічної ситуації» : Закон України від 15 берез. 2001 р. № 2288-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2288-14#Text>.
18. Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13 лип. 2020 р. № 1908-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1908-14#Text>.
19. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
20. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію : Закон України від 13 лип. 2020 р. № 3543-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3543-12#Text>.
21. Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.
22. Про оборону України : Закон України від 6 груд. 1991 р. № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>.

23. Про оголошення окремих районів Закарпатської області зоною надзвичайної екологічної ситуації : Указ Президента України від 9 берез. 2001 р. № 170/2001. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1702001-563>.
24. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 черв. 1991 р. № 1264-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>.
25. Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану : Закон України від 17 трав. 2012 р. № 4765-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4765-17#Text>.
26. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 трав. 2015 р. № 389- VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
27. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16 берез. 2020 р. № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>.
28. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 березня 2020 року «Про невідкладні заходи щодо забезпечення національної безпеки в умовах спалаху гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» : Указ Президента України від 13 берез. 2020 р. № 87/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/872020-32741>.

