

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОСОБЛИВИХ ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

Цицюра В.І.,
*кандидат юридичних наук,
Заслужений юрист України,
полковник юстиції,
заступник начальника Управління розвитку військової юстиції
та взаємодії з правоохоронними органами
Головного управління військової юстиції
Міністерства оборони України*

Цицюра В.І. Адміністративно-правове регулювання особливих правових режимів.

Стаття присвячена питанням адміністративно-правового регулювання особливих правових режимів та його особливостям. Наголошено, що правове регулювання є необхідним елементом функціонування держави, що являє собою процес впливу держави на певну сферу суспільних відносин за допомогою правових норм, які спрямовані на встановлення, зміну або припинення правових відносин між суб'єктами права. Воно створює умови для розвитку суспільства та забезпечує правопорядок, а також здійснює захист прав і свобод громадян.

Адміністративно-правове регулювання є різновидом правового регулювання та важливим інструментом забезпечення ефективного державного управління, що сприяє встановленню правил у відносинах між державою та суспільством, а також забезпечує контроль за діяльністю органів виконавчої влади з боку громадянського суспільства.

Особливі правові режими розглядаються як система загальнообов'язкових правил (тимчасових заходів) у всій державі або на її окремих територіях, які запроваджуються державними та місцевими органами влади за допомогою специфічних методів і способів для захисту громадян у кризових (надзвичайних) ситуаціях, таких як війна, стихійні лиха, епідемії тощо. Вказані режими відносяться до адміністративно-правових режимів та тісно пов'язані із встановленням особливого порядку правового регулювання відносин в суспільстві для функціонування держави в період настання надзвичайних ситуацій. Також звертається увага, що згідно законодавства України визначено наступні види особливих правових режимів: воєнний стан; надзвичайний стан; зона надзвичайної екологічної ситуації; тимчасово окуповані території.

За результатами дослідження адміністративно-правове регулювання особливих правових режимів розглядається як важливий аспект забезпечення національної безпеки та правопорядку в умовах надзвичайних ситуацій, що визначає повноваження органів виконавчої влади, порядок їхньої діяльності, а також права та обов'язки громадян в умовах дії особливих правових режимів.

Автор зазначає, що, враховуючи триваючу агресію РФ проти України, адміністративно-правове регулювання особливих правових режимів потребує постійного наукового дослідження та має бути спрямоване саме на вдосконалення діючого законодавства і практичне його застосування в період дії особливих правових режимів.

Ключові слова: правове регулювання; адміністративно-правове регулювання; особливі правові режими; воєнний стан; права і свободи; надзвичайний стан; зона надзвичайної екологічної ситуації; надзвичайна ситуація; державні органи; місцеві органи влади; громадяни; юридичні особи.

Tsytsiura V.I. Administrative and legal regulation of special legal regimes.

The article is devoted to the issues of administrative and legal regulation of special legal regimes and its features. It is emphasized that legal regulation is a necessary element of the functioning of the state, which is a process of state influence on a certain sphere of social relations through legal norms aimed at establishing, changing or terminating legal relations between legal subjects. It creates conditions for the development of society and ensures law and order, as well as protects the rights and freedoms of citizens.

Administrative and legal regulation is a type of legal regulation and an important tool for ensuring effective public administration, which contributes to establishing rules in relations between the state and society, and also provides control over the activities of executive authorities by civil society.

Special legal regimes are considered as a system of generally binding rules (temporary measures) throughout the state or in its individual territories, which are introduced by state and local authorities

using specific methods and means to protect citizens in crisis (emergency) situations, such as war, natural disasters, epidemics, etc. These regimes belong to administrative-legal regimes and are closely related to the establishment of a special procedure for legal regulation of relations in society for the functioning of the state during emergencies. It is also noted that according to the legislation of Ukraine, the following types of special legal regimes are defined: martial law; state of emergency; zone of emergency ecological situation; temporarily occupied territories.

According to the results of the study, administrative and legal regulation of special legal regimes is considered an important aspect of ensuring national security and law and order in emergency situations, which determines the powers of executive authorities, the procedure for their activities, as well as the rights and obligations of citizens under special legal regimes.

The author notes that, given the ongoing aggression of the Russian Federation against Ukraine, the administrative and legal regulation of special legal regimes requires constant scientific research and should be aimed specifically at improving the current legislation and its practical implementation during the period of operation of special legal regimes.

Key words: concept of legal regulation; concept of administrative and legal regulation; concept of special legal regimes; martial law; rights and freedoms; state of emergency; zone of emergency ecological situation; emergency situation; state bodies; local authorities; citizens; legal entities.

Постановка проблеми. Сучасна ситуація, яка склалася в Україні, вимагає від державних і місцевих органів влади змін та вдосконалення підходів до розв'язання проблем адміністративно-правового регулювання особливих правових режимів. За допомогою введення особливих правових режимів держава забезпечує захист національних інтересів, дотримання правопорядку і законності, відвернення внутрішніх (зовнішніх) загроз та усунення наслідків кризових ситуацій природного або техногенного характеру.

В умовах сучасних викликів, таких як пандемії, війнні конфлікти, техногенні катастрофи, питання правового регулювання особливих правових режимів є надзвичайно актуальною проблемою, оскільки, ефективність реагування держави на такі виклики значною мірою залежить від чіткості та адекватності його адміністративно-правового регулювання.

Мета дослідження визначити та проаналізувати поняття, сутність адміністративно-правового регулювання особливих правових режимів та його особливості.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження ґрунтується на наукових працях та дослідженнях вітчизняних фахівців у сфері держави та права, адміністративного права.

Проблемні питання поняття «регулювання», «правового регулювання» знаходять своє відображення у працях Т. Тарахонича [1], О. Бабкіна [3], О. Котенко [4], Я. Сімутіної [5], С. Чистова [6], П. Рабіновича [7]. Колектив науковців, зокрема, В. Бевзенко [8], І. Хомишин [9], Р. Шаповал [10], І. Шопіна [11], В. Галунько [12], І. Городецька [13] опрацьовували та досліджували питання адміністративно-правового регулювання. Окремі питання особливих правових режимів знаходять своє відображення у працях М. Козюбри [14], О. Буханевича [15], Ю. Битяка [16], С. Кузніченка [17] та закріплені в спеціальному законодавстві, яке регулює питання правового режиму воєнного, надзвичайного стану та зон надзвичайної екологічної ситуації [18, 20, 21, 22, 23].

Дослідження практичних аспектів щодо адміністративно-правового регулювання особливих правових режимів в умовах триваючого правового режиму воєнного стану на сучасному етапі в повній мірі не здійснювалось. У існуючій науковій та юридичній літературі дослідження спеціально присвячені даній тематиці містяться в обмеженій кількості, а дана тема дослідження набула в науковців актуальності лише після повномасштабного військового вторгнення РФ на територію України та є потребою сучасного стану справ у державі.

Під час вивчення даної тематики використовувалися загальнонаукові методи пізнання, за допомогою яких були проаналізовані різні доктринальні підходи до розуміння поняття «правове регулювання», «адміністративно-правове регулювання», «особливі правові режими». При дослідженні особливостей адміністративно-правового регулювання особливих правових режимів було використано структурно-функціональний метод. Метод системного аналізу використовувався в процесі аналізу компетенції державних та місцевих органів влади в умовах дії особливих правових режимів; формально-догматичний метод було використано при аналізі нормативно-правової бази, яка регулює питання особливих правових режимів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Т. Тарахонич відмічає, що поняття «регулювання» (від лат. *regulo* – правило) означає впорядкування, приведення чогось у відповідність з чимось [1, с. 28].

Правове регулювання є необхідним елементом функціонування держави, яке забезпечує правопорядок, захищає права та свободи громадян, а також створює умови для розвитку суспільства.

Відповідно до «Енциклопедичного словника з державного управління», правове регулювання є діяльністю уповноважених державних органів щодо забезпечення впливу на суспільні процеси шляхом встановлення обов'язкових для виконання правових норм поведінки суб'єктів права, дотримання яких забезпечується застосуванням державного примусу та контролю з боку громадськості [2].

Науковці не мають єдиного підходу до тлумачення правового регулювання тому в науковій літературі існує велика кількість підходів до згаданого поняття.

О. Бабкіна, як і більшість науковців, визначає правове регулювання як вплив права на суспільні відносини, в тому числі поведінку людини із метою впорядкування цих відносин за допомогою системи правових засобів [3, с. 81]. О. Котенко розглядає його через врегулювання суспільних відносин на підставі норм права, яке у разі потреби забезпечується державним примусом [4].

На думку Я. Сімутіної, правове регулювання завжди має на меті впорядкувати відносини відповідно до ідеальних моделей, закладених нормами права [5, с. 189]. Інші науковці, наприклад, С. Чистов, розглядають правове регулювання як встановлення державою обов'язкових норм права, в тому числі правил поведінки суб'єктів права [6, с. 36]. П.М. Рабінович розглядає правове регулювання як вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування за допомогою правових засобів впливу, що здійснюється державою [7].

Таким чином, правове регулювання є необхідним елементом функціонування держави та являє собою процес впливу держави на певну сферу суспільних відносин за допомогою правових норм, які спрямовані на встановлення, зміну або припинення правових відносин між суб'єктами права. Воно створює умови для розвитку суспільства та забезпечує правопорядок, а також здійснює захист прав і свобод громадян. В умовах кризи у державі, зокрема, під час воєнного стану, правове регулювання зазнає суттєвих змін для забезпечення ефективного функціонування держави, захисту прав і свобод громадян та гарантування національної безпеки.

Одним із галузевих видів правового регулювання є адміністративно-правове регулювання, яке є невід'ємною частиною суспільного життя, що являє собою систему норм, які забезпечують упорядкування, стабільність та ефективність функціонування державного апарату та суспільства. В. Бевзенко таку позицію підтримує, та зазначає, що дана категорія є галузевим різновидом правового регулювання [8]. Представниками традиційного розуміння поняття адміністративно-правового регулювання, яке сформульоване науковцями в Юридичній енциклопедії є І. Хомишин та Р. Шаповал, які розглядають адміністративно-правове регулювання через сукупність правових засобів державного впливу, за допомогою яких здійснюється вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування в інтересах людини та суспільства [9], [10, с. 1110].

Науковиця І. Шопіна розглядає його як вплив на певні суспільні відносини, що здійснюється за допомогою адміністративно-правових засобів, які в сукупності складають механізм адміністративно-правового регулювання [11, с. 55]. Подібне визначення наведене і в підручнику «Адміністративне право» за редакцією В. Галунька [12, с. 323-324].

І. Городецька, досліджуючи вищезазначене питання, зазначає, що воно є складним явищем, що постійно наповнюється новим змістом у зв'язку із чим потребує постійного осмислення та дослідження з боку науковців [13, с. 61].

Таким чином, адміністративно-правове регулювання є важливою складовою правової системи будь-якої держави, що забезпечує ефективне функціонування державного апарату та гарантує законність і правопорядок в суспільстві, а також захищає права і свободи громадян та сприяє розвитку демократичних інститутів.

Адміністративно-правове регулювання є різновидом правового регулювання під яким розуміють процес впливу держави на суспільні відносини у сфері державного управління за допомогою адміністративно-правових норм, що в сукупності складає механізм адміністративно-правового регулювання.

Сутність його полягає у створенні гнучкої та ефективної системи управління, здатної забезпечити безпеку та стабільність суспільства в умовах кризових ситуацій. Це включає в себе комплекс заходів спрямованих на:

- визначення повноважень органів виконавчої влади та координацію їх діяльності, щодо прийняття рішень та вжиття заходів для реагування на надзвичайні ситуації, а також розширення їх повноважень з метою оперативного реагування на кризові ситуації;

- контроль за діяльністю органів влади з боку судових органів влади та громадськості;

- забезпечення правопорядку та безпеки, що визначає порядок застосування спеціальних заходів для його забезпечення (обмеження пересування, посилення охорони громадського порядку, введення комендантської години);

- регулювання прав і свобод громадян, що передбачає їх тимчасове обмеження, які мають бути пропорційними, законними та мінімально необхідними в конкретних кризових ситуаціях.

Що стосується правового режиму, то, наприклад, М. Козюбра визначає його як специфічний порядок правового регулювання окремої сфери відносин, що здійснюється шляхом поєднання та співвідношення його типів, способів та методів [14, с. 101]. Вчені О. Буханевич, А. Мерник у своїх публікаціях розглядають питання особливих правових режимів як визначений особливими обставинами порядок функціонування суб'єктів права, який направлений на врегулювання суспільних відносин у державі, або окремій її території, у порядку, передбаченому нормами права, шляхом застосування специфічних методів та засобів [15, с. 76].

Таким чином, правовий режим – це особливий порядок правового регулювання, який встановлюється для певного об'єкта або сфери суспільних відносин. Він визначає права та обов'язки суб'єктів права і механізми їх реалізації, а також є важливим інструментом правового регулювання, оскільки дозволяє встановити спеціальні правила поведінки для певних об'єктів або сфер суспільних відносин. Крім цього, він забезпечує ефективне функціонування держави і суспільства та забезпечує захист прав і свобод громадян.

Особливі правові режими відносяться до надзвичайних адміністративно-правових режимів, які є різновидом адміністративно-правового режиму. Вони тісно пов'язані із встановленням особливого порядку правового регулювання відносин у суспільстві для функціонування держави в період настання надзвичайних ситуацій. Ю. Битяк надзвичайний правовий режим розглядає як спеціальний правовий режим призначений для забезпечення життєдіяльності громадян, функціонування державних органів влади, де виникла надзвичайна ситуація. До зазначених режимів він відносить надзвичайний та воєнний стан, а також надзвичайну екологічну ситуацію [16]. С. Кузнichenko також використовує подібний термін і визначає його як особливий порядок правового регулювання, який запроваджується тимчасово на всій території або окремій її частині в якості крайнього заходу, що необхідний для ліквідації небезпеки національним інтересам та пов'язаний з обмеженням прав (свобод) громадянина і розширенням повноважень державних органів влади [17, с. 24].

Отже, особливий правовий режим можна визначити як надзвичайний адміністративно-правовий режим, який тимчасово запроваджується державними (місцевими) органами влади на всій території держави, або окремій її частині, відповідно до спеціального законодавства, як крайній захід, із метою ліквідації екстремальної (неординарної) ситуації, яка не може бути вирішена в загальному порядку. Введення зазначеного режиму передбачає розширення повноважень державних (місцевих) органів влади та пов'язане з обмеженням прав і свобод людини, а також інтересів юридичних осіб.

Основними ознаками особливих правових режимів є: спеціальне законодавство; тимчасовий характер; особливий порядок їх введення, зміни, продовження та припинення; можливість створення нових суб'єктів забезпечення (військових адміністрацій); делегування повноважень органів влади військовому командуванню та іншим органам влади, у тому числі новоствореним; спрощення процедури прийняття рішень державними та місцевими органами влади; імперативні методи правового регулювання; вичерпний перелік заходів, що запроваджуються у період їх дії; характеризуються тимчасовим обмеженням прав і свобод громадянина (людини) та законних інтересів юридичних осіб.

В Україні існує декілька видів особливих правових режимів, серед яких виділяють воєнний стан (ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [18], ст. 1 Закону України «Про оборону України» [19]; надзвичайний стан (ст. 1 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану») [20]; зона надзвичайної екологічної ситуації (п. 16 ч. 1. ст. 2 Кодексу цивільного захисту України [21], ст. 1 Закону України «Про зони надзвичайної екологічної ситуації» [22]) Крім того, правовий режим тимчасово окупованих територій, як вид особливого правового режиму, був закріплений на рівні спеціального Закону України у 2014 році після тимчасової окупації частини території України РФ внаслідок військового вторгнення (ст. 4) [23]. У зазначених законодавчих актах ці поняття розглядаються як особливі правові режими, тобто законодавець використовує до цих понять термін «особливий правовий режим».

Висновки. Адміністративно-правове регулювання особливих правових режимів – це система правових норм, що встановлює порядок організації та діяльності органів виконавчої влади, а також їхню взаємодію з громадянами та організаціями в умовах надзвичайних ситуацій. Воно є складною і багатогранною проблемою, що спрямоване на забезпечення захисту національних інтересів, підтримання правопорядку, дотримання прав і свобод громадян у кризових умовах та спрямоване на ефективне реагування держави щодо надзвичайних ситуацій, з метою забезпечення державного управління у зоні дії особливих правових режимів.

Особливості адміністративно-правового регулювання особливих правових режимів залежать від виду особливого правового режиму (воєнний стан, надзвичайний стан, зона надзвичайної екологічної ситуації) та зумовлені необхідністю оперативного та ефективного реагування держави на надзвичайні ситуації, а також забезпечення національної безпеки та правопорядку.

Основні особливості адміністративно-правового регулювання особливих правових режимів полягають у тому, що вони передбачають:

розширення повноважень органам державної влади та військового командування для забезпечення безпеки і підтримання громадського порядку. Ці повноваження чітко встановлюються законами та є тимчасовими заходами спрямованими на захист національних інтересів держави, водночас, вони можуть стосуватися різних сфер життя (економічної, соціальної тощо);

обмеження прав і свобод людини (право на свободу пересування, право на свободу зібрань, право на недоторканість житла, право на таємницю листування тощо) мають бути необхідними та пропорційними в конкретних умовах та чітко передбачені законодавством, а також мати чітко визначений строк дії. Навіть в умовах дії особливих правових режимів є права та свободи, що не можуть бути обмежені, зокрема, це право на життя, право на повагу до гідності, право на свободу совісті та віросповідання, право на правову допомогу;

встановлення особливого порядку прийняття рішень державними органами влади в умовах особливих правових режимів зумовлено необхідністю оперативного реагування на загрози та забезпечення ефективного державного управління в кризових ситуаціях. В умовах особливих правових режимів можуть бути встановлені інші процедури стосовно прийняття рішень державними органами влади та органами місцевого самоврядування. Зокрема, може бути спрощення процедури їх прийняття, яке передбачає, що керівник органу влади та місцевого самоврядування може отримати право приймати рішення одноособово, без проведення засідання органу по спрощеній процедурі (зменшення кількості погоджень, скорочення строків прийняття рішення тощо), з метою негайного вирішення питань пов'язаних із ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, воєнних дій, забезпечення громадського порядку тощо. Крім цього, може здійснюватися делегування повноважень інших органам влади чи військовому командуванню для оптимізації процесів прийняття рішення та швидкого реагування на загрози внутрішнього та зовнішнього характеру.

З урахуванням триваючої агресії РФ проти України зазначене питання потребує постійного наукового дослідження та має бути спрямоване саме на вдосконалення діючого законодавства і практичне його застосування в період дії особливих правових режимів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Тарахонич Т.І. Види правового регулювання: теоретичні аспекти розуміння. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 28–32.
2. Енциклопедичний словник з державного управління. За ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощанського, Ю.П. Сурміна.– Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
3. Бабкіна О.В., Волинка К.Г. Теорія держави і права у схемах і визначеннях: навчальний посібник. Київ: МАУП, 2004. 144 с.
4. Котенко О.А. Правове регулювання в контексті дії права та його основоположних принципів URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63846/41-Kotenko.pdf?sequence=1>(дата звернення 07.03.2025).
5. Сімутіна Я.В. Щодо механізму правового регулювання трудових відносин у сучасних умовах. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 188–192.
6. Чистов С.М. Державне регулювання економіки: навч.-метод. посіб. для сам. вивч. дисц. Київ: КНЕУ, 2002. 208 с.
7. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навчальний посібник. Львів: Край, 2007. 188 с.
8. Бевзенко В.М. Сутність та поняття адміністративно-правового регулювання. *Вісник господарського судочинства*. 2006. № 3. С. 162–167.
9. Хомишин І.Ю. Адміністративно-правове регулювання інклюзивної освіти в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2017. Вип. 28. С. 53–55. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2017_28_15 (дата звернення 07.03.2025)
10. Шаповал Р.В. Правове регулювання освіти в Україні. *Форум права*. 2011. № 1. С. 1110–1115.
11. Шопіна І.М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України: дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2012. 514 с.
12. Адміністративне право України: підручник / В.В. Галунько та ін. Херсон: ХМД, 2013. 393 с.
13. Городецька І.А. Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. *Форум права*. 2016. № 1. С. 60–66.
14. Загальна теорія права: підручник. За заг. ред. М.І. Козюбри, Київ: Віате, 2015, 392 с.
15. Буханевич О.М., Мерник А.М., Петришин О.О. Підходи до розуміння категорії «спеціальні правові режими». *Журнал Національної академії правових наук України*. № 28 (1). 2021. С. 71–78.

16. Битяк Ю.П. Адміністративне право України. Підручник. Київ: Юрінком Інтер. – 2005. URL: [Поняття та види надзвичайних режимів \(дата звернення 07.03.2025\)](#).
17. Кузніченко С.О. Становлення та розвиток інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні: автор. докт. юрид. наук 12.00.07. Харків, 2010. 37 с.
18. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. Дата оновлення: 09.01.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення 07.03.2025).
19. Про оборону України: Закон України від 06.11.1991 № 1932-XII. Дата оновлення: 05.01.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення 07.03.2025).
20. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 № 1550-III. Дата оновлення: 18.05.2024 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text> (дата звернення 07.03.2025).
21. Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України від 13.07.2000 № 1908-III. Дата оновлення: 31.03.2023 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1908-14#Text> (дата звернення 07.03.2025).
22. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 № 5403-VI Дата оновлення: 01.01.2025 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення 07.03.2025).
23. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: закон України від 15.04.2014 № 1207-VII Дата оновлення: 19.05.2024 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text> (дата звернення 07.03.2025).