

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.06.96>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ

Шопіна І.М.,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін
Інституту права
Львівський державний університет внутрішніх справ
ORCID: 0000-0003-3334-7548

Шопіна І.М. Адміністративно-правове забезпечення та адміністративно-правове регулювання: співвідношення понять.

У статті з'ясовано, що в умовах правового режиму воєнного стану адміністративно-правове регулювання як більш жорсткий спосіб впливу на правовідносини починає переважати над адміністративно-правовим забезпеченням, базованим на принципі людиноцентризму.

Поняття адміністративно-правового регулювання під час воєнного стану визначено як приведення системи адміністративно-правових відносин у стан, в якому забезпечується ефективна відсіч російській збройній агресії, що досягається завдяки переважанню серед адміністративно-правових інструментів засобів примусу, збільшення дискреційних повноважень органів публічної влади та обмеження на законних підставах деяких прав, свобод та інтересів фізичних й юридичних осіб.

Поняття адміністративно-правового забезпечення в умовах правового режиму воєнного стану сформульовано як упорядкування системи адміністративно-правових відносин за допомогою широкого арсеналу адміністративно-правових засобів і процедур з метою підвищення рівня фізичної, психологічної та економічної захищеності людини і громадянина під час бойових дій, забезпечення національної стійкості та створення передумов для свідомого і добровільного виконання громадянами України свого військового обов'язку.

Обґрунтовано, що спільними рисами адміністративно-правового забезпечення та адміністративно-правового регулювання є упорядковуючий вплив на суспільні відносини, наявність спеціальних адміністративно-правових засобів, спрямованість на досягнення сталого функціонування держави і суспільства. Для адміністративно-правового регулювання основною метою виступає реалізація волі держави, для адміністративно-правового забезпечення – узагальнених потреб та інтересів громадянського суспільства,

суб'єктів підприємницької діяльності, територіальних громад та окремих громадян.

Акцентовано увагу на тому, що під час правового режиму воєнного стану, за умови наявності балансу своєї реалізації, адміністративно-правове регулювання та адміністративно-правове забезпечення посилюють одне одне, забезпечуючи максимальну акумуляцію людських, економічних, науково-освітніх, технічних та технологічних ресурсів для ефективної відсічі збройній агресії противника.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, адміністративно-правове забезпечення, адміністративно-правові відносини, адміністративно-правові засоби, адміністративні процедури, правовий режим воєнного стану.

Shopina I.M. Administrative and legal support and administrative and legal regulation: correlation of concepts.

The article found out that in the conditions of the legal regime of martial law, administrative-legal regulation as a more rigid way of influencing legal relations begins to prevail over administrative-legal support based on the principle of people-centeredness.

The concept of administrative-legal regulation during martial law is defined as bringing the system of administrative-legal relations to a state in which effective repulsion of Russian armed aggression is ensured, which is achieved thanks to the predominance of means of coercion among administrative-legal instruments, an increase in the discretionary powers of public authorities and restrictions on the legal grounds of certain rights, freedoms and interests of individuals and legal entities.

The concept of administrative and legal support in the conditions of the legal regime of martial law is formulated as the streamlining of the system of administrative and legal relations with the help of a wide arsenal of administrative and legal means and procedures with the aim of increasing the level

of physical, psychological and economic security of a person and citizen during hostilities, ensuring national stability and creation of prerequisites for conscious and voluntary performance of military duty by citizens of Ukraine.

The reasoning is given that the common features of administrative and legal support and administrative and legal regulation are the regulating influence on social relations, the presence of special administrative and legal means, and the focus on achieving sustainable functioning of the state and society. For administrative-legal regulation, the main goal is the implementation of the will of the state, for administrative-legal support - the generalized needs and interests of civil society, business entities, territorial communities, and individual citizens.

Attention is focused on the fact that during the legal regime of martial law, provided there is a balance of its implementation, administrative-legal regulation and administrative-legal support strengthen each other, ensuring the maximum accumulation of human, economic, scientific and educational, technical and technological resources for effective repel the enemy's armed aggression.

Key words: administrative-legal regulation, administrative-legal support, administrative-legal relations, administrative-legal means, administrative procedures, legal regime of martial law.

Постановка проблеми. Рух України шляхом створення сталих демократичних відносин, характерних для правової держави з активним громадянським суспільством, неможливий без постійного удосконалення правової системи та системи права. На відміну від багатьох європейських держав, в яких розвиток правового підґрунтя існування держави і суспільства відбувався поступово, протягом століть, для України характерними є надзвичайно швидкі темпи формування сучасного правового регулювання, до того ж в цілому узгодженого з міжнародними зобов'язаннями нашої держави та тенденціями змін в *acquis communautaire*. З огляду на вказане періодично спостерігається наявність суперечностей між змістом правового регулювання та його осмисленням в теорії права. Особливо помітні вказані нерівномірності правового розвитку в сфері адміністративного права, відмінністю якого є різноманітність правовідносин, які належать до предмету регулювання. Вказане обумовлює необхідність періодичного моніторингу відповідності теорії адміністративного права прогресивним змінам у структурі нормативно-правового регулювання, обумовленими несинхронністю їх розвитку, і слугує підтвердженням актуальності теми цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розвитку термінологічного апарату адміністративного права, у тому числі й формуванню су-

часного змісту категорій «адміністративно-правове забезпечення» та «адміністративно-правове регулювання» останні п'ять років приділяли увагу у своїх дослідженнях такі науковці, як: В. Бойко (досліджено адміністративно-правове забезпечення ефективності функціонування судової влади України як регламентовану законодавством діяльність судової публічної адміністрації [1]), В. Медяник (констатовано, що у поняття адміністративно-правового забезпечення вкладається багатогранне розуміння, з одного боку, як діяльність суб'єктів публічної влади з реалізації норм права у визначених сферах, з іншого, як набір правового інструментарію, завдяки якому ця діяльність забезпечується (процедури, гарантії, відповідальність тощо [2]), Л. Наливайко (з'ясовано, що адміністративно-правове забезпечення можна розглядати як врегульовану нормами адміністративного права діяльність уповноважених суб'єктів [3]), В. Резніченко (розглянуто адміністративно-правове забезпечення як систему концепції, принципів та інших засад адміністративно-правового статусу [4]), Є. Соболю (сформульовано бачення поняття адміністративно-правового регулювання як цілеспрямований, впорядкований-організаційний, системний, владно-управлінський вплив держави в особі уповноважених суб'єктів на суспільні відносини [5]), Л. Чистоклетов та О. Хитра (запропоновано розглядати адміністративно-правове забезпечення як адміністративно-правову основу впливу суб'єктів державно-владних повноважень на суспільні відносини у сфері публічного управління та їх діяльність [6]), С. Яра (визначено поняття адміністративно-правового забезпечення як систему засад, інструментів та процедур, які здійснюються суб'єктами публічної адміністрації на основі норм адміністративного права [7]), а також інші автори. Втім, переважно категорії адміністративно-правового забезпечення та адміністративно-правового регулювання розглядаються окремо, без пошуку спільного та відмінного в їх змісті, що потребує здійснення окремих наукових розвідок.

Мета статті – визначити особливості співвідношення між адміністративно-правовим забезпеченням та адміністративно-правовим регулюванням як категоріями теорії адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Проблеми визначення сутності адміністративно-правового забезпечення та адміністративно-правового регулювання звичайно пов'язані із пошуком методологічного підґрунтя, базуючись на якому, можна виробити критерії розмежування між різними теоретичними категоріями. Найбільш глобальний поділ таких правових платформ спостерігається відносно розмежування між позитивним і природним правом, і розуміння досліджуваних нами

феноменів не залишилося осторонь від вказаних процесів. Це позначилося на масштабі, який дослідники застосовують до змісту понять адміністративно-правового забезпечення та адміністративно-правового регулювання – від сукупності правових норм до комплексу ідей та принципів створення правових приписів.

Однак дихотомією позитивного і природного права підґрунтя для розмежування між досліджуваними категоріями не обмежується. В адміністративному праві існує дуже важлива для формування векторів його розвитку дилема вибору між приматом держави та концепцією сервісної держави. При цьому слід зазначити, що до початку повномасштабної збройної російської агресії рух адміністративно-правової теорії в бік підтримки примату прав людини та сервісної держави вважався безспірним. Закладення у пострадянський період розвитку правової науки у роботах В. Авер'янова базових постулатів щодо публічно-сервісної діяльності та подальшого розвитку адміністративного права відповідно до принципів людиноцентризму справило значний вплив на адміністративно-правову науку [8, с. 6-12]. За два десятиліття, що минули з моменту вироблення вказаних положень, сформувався покоління науковців, для яких пріоритет людини, її прав і свобод, потреб та інтересів, у відносинах з органами влади не викликав сумнівів. Гуманізація адміністративного права вплинула й на розуміння її базових категорій. Жорстка конструкція адміністративно-правового регулювання, яка мала фундаментальний характер для досліджень на початку 2000-х років, поступово звільняє місце для більш гнучкої категорії адміністративно-правового забезпечення. Спрямованість адміністративно-правового регулювання передбачає формування мети такого регулювання органами держави за провідної ролі імперативного методу. Натомість, адміністративно-правове забезпечення передбачає формування мети прийняття тієї чи іншої правової норми перш за по за системою публічного адміністрування, така мета формується суб'єктами громадянського суспільства, суб'єктами господарювання, для розвитку яких є необхідними ті чи інші зміни у структурі та змісті суспільних відносин. Завданням держави за таких умов є зміна або створення за допомогою правових засобів умов, за яких мета таких суб'єктів може найбільш ефективно досягатися [9].

Одночасно з розвитком адміністративно-правової теорії відбуваються надзвичайно ефективні процеси розбудови сфери адміністративних послуг. Використання інформаційних технологій, зокрема тих, що уможливають надання електронних довірчих послуг, дозволяє здійснити революційний прорив у відносинах між людиною і державою. Вироблені теоретиками принципи гу-

манізму, інклюзивності, ефективності, індивідуального підходу втілюються у реальність завдяки роботі центрів надання адміністративних послуг, у тому числі її онлайн складової. Отже, поняття адміністративно-правового забезпечення як системи адміністративно-правових засобів та способів і процедур їх легалізації, що здійснюється з метою створення умов для всебічної реалізації прав, свобод та інтересів людини, громадянського суспільства, суб'єктів підприємницької діяльності, а також інших суб'єктів адміністративно-правових відносин [9], наповнюється та підкріплюється новим правозастосовним змістом. За результатами першої всеукраїнської оцінки якості адміністративних послуг, оприлюдненими на порталі Дія у січні 2022 року, було встановлено, що 93,2% опитаних в цілому задоволені їх якістю [10]. Досвід України в сфері цифровізації адміністративних послуг виявився унікальним для європейських держав, у багатьох з яких комунікація між державою та людиною досі базується на паперовому документообігу.

Іншим безсумнівно прогресивним кроком стало прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру». У пояснювальній записці необхідність прийняття цього правового акту обґрунтовувалася тим, що визначальною ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного, у демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами. Однією з найважливіших гарантій цього є чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. За таких умов державний службовець чи службовець органу місцевого самоврядування діє не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком [11]. Людиноцентристський характер діяльності держави обумовив пріоритет забезпечувальної конотації у розвитку адміністративно-правової термінології, як легальної, так і доктринальної.

Однак повномасштабна російська збройна агресія у лютому 2022 року вплинула на всі без виключення сфери життєдіяльності держави і суспільства. Зокрема, це знайшло свій прояв у розумінні співвідношення між потребами особистості та інтересами держави у сфері національної й воєнної безпеки. Предметом рефлексії стає суперечність між проголошенням державою в Основному Законі цінності людського життя і легітимізованою вимогою віддати це життя для захисту держави та суспільства. Починає активно розвиватися законодавство про юридичну відповідальність військовозобов'язаних та військовослужбовців, удосконалюються засоби державного примусу, зокрема, правовий механізм примусового відчуження майна, що перебуває у приватній або комунальній власності, вилучення майна державних підприємств, державних господар-

ських об'єднань для потреб держави в умовах правового режиму воєнного стану в установленому законом порядку [12]. Тенденції щодо визнання пріоритету потреб держави у безпеці та звільненні тимчасово окупованих територій позначилися на розумінні сутності досліджуваних нами категорій. Як зазначають В.Куйбіда, С.Куйбіда та В. Теличко, нині нагально потрібно вирішити двоєдине завдання: 1) забезпечення ЗСУ усім необхідним для довгої війни в повітрі, на землі і на морі, попри будь-які втрати, формування і забезпечення резервної армії, та 2) перебудова економіки відповідно до потреб довгої війни і організація сильного тилу, як основи фронту з врахуванням того, що на територію тилу перемістилися мільйони людей і сотні підприємств [13, с. 276]. Додамо, що третім завданням, яке має обумовлювати спрямованість діяльності органів публічного адміністрування, є збереження демократичних надбань нашої держави і людиноцентристського вектору її розвитку. При цьому можна прогнозувати, що перше і друге завдання протягом тривалого періоду будуть вступати у суперечність з третім, і для вирішення цих суперечностей знадобиться постійний пошуку консенсусу у відносинах між суспільством і державою.

Отже, в умовах правового режиму воєнного стану співвідношення між адміністративно-правовим регулюванням і адміністративно-правовим забезпеченням набуло практично орієнтованого характеру. Збільшення обсягу дискреційних повноважень органів публічної влади та їх посадових осіб, збільшення кола обов'язків громадян, використання нових для української реальності правових засобів, зокрема, у сфері мобілізації, зростання значущості та масштабу застосування засобів примусу, поява нових суб'єктів, наділених спеціальними повноваженнями – військових адміністрацій, а також інші чинники обумовлюють трансформацію повноважень органів публічної влади та переосмислення призначення адміністративно-правового забезпечення та адміністративно-правового регулювання. Ми не поділяємо думку авторів, які вважають, що в умовах бойових дій основною метою правового забезпечення є беззаперечне виконання волі держави, підкорення всіх індивідуальних інтересів потребам національної та воєнної безпеки. В умовах розвиненого українського громадянського суспільства, яке у тому числі здійснює доволі ефективний контроль за органами публічної влади, така стратегія не спрацьовує. Свідомостю цього є численні провали у сфері мобілізації громадян (за винятком декількох виключень, які враховували особливості мотивації військовозобов'язаних під час проведення рекрутингової кампанії), а також численні випадки вчинення корупційних правопорушень посадовими особами органів

військового управління, які стали відомі завдяки представникам громадянського суспільства і мас-медіа. Свідоме і розгалужене громадянське суспільство є сильною стороною нашої держави, запорукою її міцності у збройному протистоянні з противником, який має перевагу в людських та матеріальних ресурсах. Тому забезпечення функціонування цього суспільства, у тому числі у правовому аспекті, має переважати у виборі векторів державної політики та обумовлювати сучасне розуміння адміністративно-правового забезпечення.

Висновки. В умовах правового режиму воєнного стану адміністративно-правове регулювання як більш жорсткий спосіб впливу на правовідносини з метою приведення їх у бажаний для нормотворця стан починає переважати над адміністративно-правовим забезпеченням, базованим на принципі людиноцентризму.

Поняття адміністративно-правового регулювання під час воєнного стану можна визначити як приведення системи адміністративно-правових відносин у стан, в якому забезпечується ефективна відсіч російській збройній агресії, що досягається завдяки переважанню серед адміністративно-правових інструментів засобів примусу, збільшення дискреційних повноважень органів публічної влади та обмеження на законних підставах деяких прав, свобод та інтересів фізичних й юридичних осіб.

Поняття адміністративно-правового забезпечення в умовах правового режиму воєнного стану можна сформулювати як упорядкування системи адміністративно-правових відносин за допомогою широкого арсеналу адміністративно-правових засобів і процедур з метою підвищення рівня фізичної, психологічної та економічної захищеності людини і громадянина під час бойових дій, забезпечення національної стійкості та створення передумов для свідомого і добровільного виконання громадянами України свого військового обов'язку.

Спільними рисами адміністративно-правового забезпечення та адміністративно-правового регулювання є їх упорядковуючий вплив на суспільні відносини, наявність спеціальних адміністративно-правових засобів, а також спрямованість на досягнення сталого функціонування держави і суспільства. Відмінності між цими категоріями полягають у приматі цілей: для адміністративно-правового регулювання основною метою виступає реалізація волі держави, для адміністративно-правового забезпечення – узагальнених потреб та інтересів громадянського суспільства, суб'єктів підприємницької діяльності, територіальних громад та окремих громадян.

Під час правового режиму воєнного стану, за умови наявності балансу своєї реалізації, адміністративно-правове регулювання та адміністра-

тивно-правове забезпечення посилюють одне одне, забезпечуючи максимальну акумуляцію людських, економічних, науково-освітніх, технічних та технологічних ресурсів для ефективної відсічі збройній агресії противника.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бойко В. Поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення ефективності функціонування судової влади України. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 1. С. 96–100.
2. Медяник В.А. Поняття адміністративно-правового забезпечення державної соціальної політики. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 8. С. 579–581.
3. Наливайко Л. Поняття та зміст адміністративно-правового забезпечення прав дитини на безпечні умови життя. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2023. № 2. С. 8–14.
4. Резніченко В.О. Поняття адміністративно-правового забезпечення вищої освіти в Україні. 2020. *Юридична наука*. № 7 (109). С. 144–149.
5. Соболь Є. Концептуальні підходи до дефініції адміністративно-правового регулювання у сфері протидії булінгу в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 2 (22). С. 53–58.
6. Чистоклетов Л., Хитра О. Поняття адміністративно-правового забезпечення та його механізму. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: *Юридичні науки*. 2020. № 3 (27). С. 173–180.
7. Яра С. Поняття адміністративно-правового забезпечення вищої юридичної освіти в Україні. *Юридична наука*. 2019. № 11(101). Т. 2. С. 81–87.
8. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 19. С. 6–12.
9. Шопіна І.М. Феномен адміністративно-правового забезпечення в адміністративному праві України. *Наука і правоохорона*. 2018. № 4. С. 67–71.
10. Дашборд із результатами першої всеукраїнської оцінки якості адмінпослуг. URL: <https://center.dii.gov.ua/rezultati-persoi-vseukrainskoi-ocinki-akosti-adminposlug-2>.
11. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про адміністративну процедуру». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/CardByRn?regNum=3475&conv=9>
12. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.
13. Куйбіда В.С., Куйбіда С.В., Теличко В.С. Модернізація публічного управління в умовах війни і першочергові його завдання / International Partnership and Cooperation of Ukraine in Wartime: Collective monograph / edited by D. Nascimento, G. Starchenko. University of Coimbra, Portugal - Chernihiv: REICST, 2022. С. 272–287.