

Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оборони

Concept of administrative law regulation in the field of defense

В.В. Сокурєнко

Ключові слова:

поняття, адміністративно-правове регулювання, оборона, публічне управління, апарат управління.

Key words:

concept, administrative and legal regulation, defense, public administration, administrative apparatus.

Розвиток правової демократичної України обумовлює зростання ролі права, оскільки воно створює для цього необхідні умови: впорядкованість, визначеність, організованість і динамічність суспільних відносин. Це безпосередньо стосується також публічного управління, у якому практично втілюється єдність діяльності й структури апарату управління. Тому в повному обсязі необхідно використовувати можливості правових засобів, насамперед нормативного масиву, не лише для надійного функціонування системи управління, а й для цілеспрямованого зростання його ефективності¹.

У сучасний період постійних змін і політичної нестабільності досить актуальною є проблема нормативно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації. Адже від ефективної нормативно-правової регламентації залежить вплив на всі сфери суспільства. Тому лише за допомогою норм права, закріплених у відповідних нормативно-правових актах, органи публічного управління можуть не лише функціонувати у встановлених законодавством межах, а й «ефективно» вирішувати завдання, які перед ними постають. Саме право повинне чітко врегульовувати діяльність зазначених органів, наділяти їх відповідними повноваженнями, необхідними для адміністрування, визначати їх завдання й функції.

Правове регулювання складається із цілеспрямованих дій людей. У ньому немає місця для пасивної юридично значущої поведінки, бездіяльності. Діяльність, яка «входить» у механізм правового регулювання, відрізняється спеціальною, юридичною спрямованістю. Тому її не можна правильно зрозуміти без урахування відповідних правових засобів: норм права, правових відносин, нормативних та індивідуальних юридичних актів. Усі вони відіграють певну роль у системі правового регулювання суспільних відносин.

Правове регулювання характеризує спеціально-юридичний механізм дії права на поведінку й діяльність його адресатів. У результаті правової регуляції формується юридична основа, встановлюються орієнтири для організації діяльності учасників відносин, що регулюються цією нормою, і напрямів досягнень фактичних цілей права.

У науковій літературі та словниках існує велика кількість дефініцій правового регулювання, а саме:

- 1) здійснюваний усією системою юридичних засобів державно-владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони та розвитку²;
- 2) дія права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права³;
- 3) здійснюваний за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів тощо) результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб⁴;

¹ Административное право Украины : [учебник] / [С.В. Кивалов, В.Б. Аверьянов, Е.В. Додин и др.] ; под общ. ред. С.В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2005. – 880 с.

² Мельник О.М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О.М. Мельник. – К., 2004. – 20 с.

³ Теорія держави і права : [навч. посібник] / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 368 с.

⁴ Алексеев С.С. Теория права : [учебник] / С.С. Алексеев. – М. : БЕК, 1993. – 224 с.

4) результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини спеціальної системи правових засобів, тобто норм права, правовідносин⁵.

В.В. Ліщук вважає, що правове регулювання – це здійснюване громадянським суспільством або державою за допомогою правових засобів упорядкування, охорона й розвиток суспільних відносин. Правове регулювання охоплює такі види діяльності:

- специфічну діяльність держави (її нормотворчих органів) або громадянського суспільства, пов'язану з виробленням норм права та з визначенням юридичних засобів забезпечення їх дієвості. У цьому аспекті змістом правового регулювання охоплюється різноманітна діяльність нормотворчих органів держави, пов'язана з вибором типу, методів, способів регламентації, визначенням співвідношення нормативних та індивідуальних засобів регулювання, що об'єктивно необхідні в певних соціально-економічних і політичних умовах для забезпечення нормального функціонування громадянського суспільства, його інститутів, організації життєдіяльності людей на цивілізованих засадах;
- діяльність безпосередніх учасників суспільних відносин, спрямовану на пошук і використання засобів юридичного регулювання, для узгодження своєї поведінки з нормами права (їх принципами, цілями, призначенням). Це обумовлює необхідність врахування специфіки духовно-культурної сфери, зокрема, національні й релігійні особливості учасників правовідносин⁶.

Ю.С. Решетов зазначає, що правове регулювання виступає як особлива юридична складова механізму дії права. Автор виділяє в правовому регулюванні відповідної діяльності правові засоби. Межі правового регулювання фіксують кордон юридичного впливу на суспільні відносини, дія ж норм права в часі, у просторі й за колом осіб окреслює межі їх реалізації. Причому це межі також індивідуального правового регулювання, яке входить у механізм реалізації права. Межі правового регулювання відображають місце й роль юридичних засобів у системі загального соціального регулювання⁷.

Правове регулювання обумовлюється рівнем зрілості та стійкості суспільних відносин, станом економічного розвитку суспільства, загальним рівнем правової культури населення тощо⁸.

У свою чергу П.М. Рабінович під правовим регулюванням розуміє здійснюваний державою за допомогою юридичних засобів вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування⁹.

На думку О.Ф. Скакун, правове регулювання – це впорядкування поведінки людей за допомогою нормативно-правових актів, розрахованих на їх багаторазове застосування за наявності передбачених ними обставин¹⁰.

А.Ф. Черданцев стверджує, що правове регулювання – це впорядкування суспільних відносин за допомогою норм права та інших правових засобів (актів застосування, договорів тощо).

У «Великій радянській енциклопедії» правове регулювання визначено як дію норм права та інших спеціально-юридичних засобів на поведінку людей і на суспільні відносини з метою їх упорядкування й прогресивного розвитку, пов'язану з встановленням конкретних прав та обов'язків суб'єктів, з прямими приписами про необхідне й можливе¹¹.

Відповідно до «Енциклопедичного словника з державного управління» правове регулювання є діяльністю держави (в особі уповноважених нею органів) щодо забезпечення впливу на суспільні процеси шляхом встановлення обов'язкових для виконання юридичних норм (правил) поведінки суб'єктів права, дотримання яких забезпечується можливостями громадської думки й застосуванням владної сили держави¹².

⁵ Аитов В.С. Правоприменение и его суть / В.С. Аитов // Государство и право. – 1995. – № 5. – С. 47–54.

⁶ Лищук В.В. Основы права / В.В. Лищук, О.А. Рузакова, С.М. Рукавишников. – М., 2004. – 370 с.

⁷ Решетов Ю.С. Нормативное и индивидуальное правовое регулирование / Ю.С. Решетов // Вестник Пермского университета. – 2013. – Вып. 2(20). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.jurvestnik.psu.ru/index.php/ru/vy-pusk-2202013/23-2010-12-01-13-31-58/-2-20-2013/407-reshetov-normativnoe-i-individualnoe-pravovoe-regulirovanie>.

⁸ Зайчук О.В. Теорія держави і права: Академічний курс : [підручник] / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part2/409.htm.

⁹ Рабінович П.М. Основы загалної теорії права та держави : [навч. посібник] / П.М. Рабінович. – Львів : Край, 2007. – 188 с.

¹⁰ Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун. – пер. з рос. – Х. : Консум, 2006. – 656 с.

¹¹ Большая советская энциклопедия : в 30 т. / под ред. А.М. Прохорова. – 3-е изд. – М. : Гос. науч. изд. «БСЭ», 1969–1978. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://slovari.yandex.ru/dict/bse>.

¹² Енциклопедичний словник з державного управління / [Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Троцьанського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

Узагальнюючи наведені позиції, вважаємо, що *правове регулювання – це невід’ємний елемент механізму дії права, спрямований на врегулювання суспільних відносин із метою їх нормативного впорядкування й охорони за допомогою системи правових засобів.*

Водночас у розкритті змісту поняття «правове регулювання», на нашу думку, *характерними його ознаками* є такі: 1) це один із видів соціального регулювання, тобто регулювання, що існує в суспільстві та пов’язується з упорядкуванням суспільних відносин; 2) у його основі лежить державне регулювання, оскільки позитивне право встановлюється або санкціонується державою, а отже, є державним регулятором суспільних відносин; 3) це певний вплив на суспільні відносини; 4) здійснюється за допомогою норм позитивного права та інших правових засобів; норми права й інші правові засоби в сукупності складають механізм правового регулювання; 5) має своєю метою впорядкування суспільних відносин.

Правове регулювання можна розглядати як нормативне й індивідуальне. Нормативне та індивідуальне правове регулювання може бути як односторонньо-владним, вертикальним, так і договірним, горизонтальним. Володіючи відносною самостійністю, ці види правового регулювання не виключають, а доповнюють один одного. Перше пов’язане з прямим владним регулюванням суспільних відносин. Взаємозумовленість функціонування державної, муніципальної влади й права втілюється в цьому досить послідовно. Односторонньо-владне, вертикальне правове регулювання супроводжується виданням нормативних та індивідуальних (правозастосовних) актів. При цьому процес створення таких юридичних актів втілюється в особливих правотворчих і правозастосовних відносинах. Автономне, горизонтальне правове регулювання здійснюється на базі угод. Суб’єкти, що перебувають в автономному положенні один щодо одного та укладають різні нормативні й індивідуальні правові договори, не лише регулюють власну поведінку, а й встановлюють взаємні права та обов’язки. Причому здійснення правових договорів відрізняється від реалізації нормативних та індивідуальних актів. Утілення в життя правових договорів може, зокрема, породжувати особливу діяльність щодо забезпечення виконання прийнятих сторонами зобов’язань. Варто зазначити, що відносини у сфері оборони регулюються шляхом нормативного й індивідуального правового регулювання.

Однією з функцій права є створення складних і багатобічних відносин у формі визначення необхідної, забороненої або дозволеної поведінки. Одним із різновидів таких відносин є адміністративно-правові відносини, притаманні галузі публічного управління, у межах якої реалізується публічна влада. У ролі суб’єктів адміністративно-правових відносин виступає значна кількість публічних органів, які в сукупності створюють певну систему. Їх діяльність певним чином регулюється відповідними правовими нормами, закріпленими в Конституції України, законах та інших правових актах. Це стосується також органів виконавчої влади, які є домінуючими у сфері оборони.

У світі немає нічого досконалого, процес постійного пошуку найбільш ефективних засобів правового регулювання діяльності тих чи інших органів публічного управління є цілком виправданим. Крім недосконалості нормативно-правової бази, що здебільшого проявляється у відсутності регулюючого впливу або його неефективності, існує також проблема колізії нормативних актів, суть якої полягає в наявності суперечностей у законодавстві щодо одного й того ж питання та існуючих прогалів, тобто повної чи часткової відсутності норми, якою врегульовано відносини. Колізія виникає за наявності двох і більше правових актів, які регулюють аналогічні відносини¹³.

Одним із різновидів правового регулювання є адміністративно-правове регулювання.

В.В. Галунько та О.М. Онищук вважають, що адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держав¹⁴.

Адміністративно-правовим регулюванням охоплюються різні сфери життєдіяльності. Не є винятком і сфера оборони. При цьому на сьогодні відсутнє наукове підґрунтя визначення поняття «адміністративно-правове регулювання сфери оборони».

З огляду на це вважаємо за доцільне сформулювати власну його дефініцію: **адміністративно-правове регулювання сфери оборони – це цілеспрямований упорядковувачий вплив на відносини, що вини-**

¹³ Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия / Ю.А. Тихомиров. – М. : Независимое издательство «Манускрипт», 1994. – 230 с.

¹⁴ Галунько В.В. Проблеми статусу публічної адміністрації / В.В. Галунько, О.О. Онищук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law-property.in.ua/articles/34-the-problems-of-the-status-of-public-administration.html>.

кають у сфері оборони, який здійснюється публічною адміністрацією шляхом застосування правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів тощо) і пов'язується з встановленням конкретних прав та обов'язків суб'єктів відповідних відносин.

На цьому етапі наше завдання полягає в тому, щоб проаналізувати й знайти недоліки в наявній законодавчій системі правового регулювання сфери оборони та запропонувати нові підходи до побудови її правової регламентації.

Розкриваючи адміністративно-правові основи регулювання у сфері оборони, слід зазначити, що законодавчі акти у сфері оборони залежно від кола суспільних відносин, які вони регулюють, можна поділити на такі групи: 1) міжнародні акти; 2) загальне законодавство; 3) спеціальне законодавство; 4) інституціональне законодавство. Детально розглянемо зміст першої групи законодавчих актів.

Так, у **Хартії Україна – США про стратегічне партнерство** від 19 грудня 2008 р.¹⁵ визначено, що Україна та Сполучені Штати Америки поділяють життєву зацікавленість у сильній, незалежній і демократичній Україні. Поглиблення інтеграції України до євроатлантичних структур є спільним пріоритетом. Визнаючи постійне існування загроз глобальному миру й стабільності, Україна та Сполучені Штати Америки мають намір розширити рівень сучасних програм співробітництва й допомоги з оборонних і безпекових питань із метою подолання цих загроз та поглиблення миру й стабільності. Партнерство в галузі оборони й безпеки між Україною та Сполученими Штатами Америки є вигідним як для обох країн, так і для регіону.

Метою співпраці в межах Комісії Україна – НАТО є досягнення згоди стосовно структурованого плану щодо збільшення взаємосумісності та координації можливостей між Україною й НАТО, у тому числі поглибленої підготовки та оснащення Збройних Сил України. Визнаючи зростаючу загрозу розповсюдження зброї масового знищення, Україна та Сполучені Штати Америки зобов'язуються боротися з розповсюдженням зброї масового знищення й небезпечних технологій шляхом дотримання міжнародних стандартів нерозповсюдження та ефективної реалізації й посилення режиму експортного контролю.

Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору¹⁶ визначає сфери консультацій та/або співробітництва між Україною й НАТО. Зокрема, робота відбувається шляхом спільних семінарів, спільних робочих груп та інших програм співробітництва, що включає широке коло тем, а саме: цивільне планування на випадок надзвичайних ситуацій і катастроф; цивільно-військові відносини та демократичний контроль над збройними силами, а також військова реформа в Україні; оборонне планування, бюджет, політичні питання, питання стратегії й концепції національної безпеки; оборонна конверсія; військове співробітництво між Україною та НАТО, взаємосумісність; економічні аспекти безпеки; науково-технологічні питання; аспекти безпеки у сфері довілля, у тому числі ядерної безпеки.

Відповідно до положень **Декларації Північноатлантичної Ради** на Бухарестському саміті НАТО від 3 квітня 2008 р.¹⁷ закріплено право України на членство в НАТО.

Таким чином, очевидно, що державна політика України у сфері оборони в міжнародній площині спрямовується, по-перше, на взаємодію на найвищому політичному рівні; по-друге, на взаємодопомогу щодо матеріально-технічного, ресурсного, науково-технічного та іншого ресурсного забезпечення; по-третє, на вдосконалення обороноздатності держави шляхом оволодіння міжнародним досвідом регулювання відносин, що виникають під час обороноздатності держави. Однак слід зазначити, що теоретично Україна може здійснювати кроки щодо поліпшення й удосконалення регулювання в досліджуваній сфері та на міжнародному рівні, проте відсутність фінансового підґрунтя й матеріального забезпечення робить неможливим запровадження окремих положень міжнародних актів щодо оборони в Україні.

¹⁵ Хартія Україна – США про стратегічне партнерство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/840_140/card6#Public.

¹⁶ Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору від 9 липня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_002.

¹⁷ Декларація Бухарестського саміту від 3 квітня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nato.int/cps/uk/natolive/official_texts_8443.htm.

Анотація

У статті розглядається актуальне питання юридичної літератури щодо поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оборони. Також актуальність теми полягає в тому, що розвиток правової демократичної України обумовлює зростання ролі права, оскільки воно створює для цього необхідні умови: упорядкованість, визначеність, організованість та динамічність суспільних відносин. Це безпосередньо стосується й публічного управління, у якому практично втілюється єдність діяльності та структури апарату управління. Також висновки полягають у тому, що державна політика України у сфері оборони в міжнародній площині спрямовується, по-перше, на взаємодію на найвищому політичному рівні; по-друге, на взаємодопомогу щодо матеріально-технічного, ресурсного, науково-технічного й іншого ресурсного забезпечення; по-третє, на вдосконалення обороноздатності держави шляхом оволодіння міжнародним досвідом регулювання відносин, що виникають під час обороноздатності держави.

Summary

This paper deals with current legal literature on the concept of administrative and legal regulation of defense. Also relevance of the topic is that the development of the democratic Ukraine causes increasing role of law because it creates the necessary conditions for this: ordering, determination, organization and dynamics of social relations. This directly applies to public administration, which embodies the unity of practical and management structure. Also conclusions is that public policy in Ukraine's defense focused on the international plane first, on cooperation in the highest level; secondly, on mutual assistance on logistics, resource, technological and other resources; thirdly, improving defense capability by mastering the international experience of regulation of relations arising during the defense of the state.

Використана література:

1. Административное право Украины : [учебник] / [С.В. Кивалов, В.Б. Аверьянов, Е.В. Додин и др.] ; под общ. ред. С.В. Кивалова. – Х. : Одиссей, 2005. – 880 с.
2. Мельник О.М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / О.М. Мельник. – К., 2004. – 20 с.
3. Теорія держави і права : [навч. посібник] / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 368 с.
4. Алексеев С.С. Теория права : [учебник] / С.С. Алексеев. – М. : БЕК, 1993. – 224 с.
5. Аитов В.С. Правоприменение и его суть / В.С. Аитов // Государство и право. – 1995. – № 5. – С. 47–54.
6. Лищук В.В. Основы права / В.В. Лищук, О.А. Рузакова, С.М. Рукавишников. – М., 2004. – 370 с.
7. Решетов Ю.С. Нормативное и индивидуальное правовое регулирование / Ю.С. Решетов // Вестник Пермского университета. – 2013. – Вып. 2(20). [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.jurvestnik.psu.ru/index.php/ru/vypusk-2202013/23-2010-12-01-13-31-58/-2-20-2013/407-reshetov-normativnoe-i-individualnoe-pravovoe-regulirovanie>.
8. Зайчук О.В. Теорія держави і права: Академічний курс : [підручник] / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part2/409.htm.
9. Рабінович П.М. Основы загалъной теоріи права та держави : [навч. посібник] / П.М. Рабінович. – Львів : Край, 2007. – 188 с.
10. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / О.Ф. Скакун. – пер. з рос. – Х. : Консум, 2006. – 656 с.
11. Большая советская энциклопедия : в 30 т. / под ред. А.М. Прохорова. – 3-е изд. – М. : Гос. науч. изд. «БСЭ», 1969–1978. – [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://slovari.yandex.ru/dict/bse>.
12. Енциклопедичний словник з державного управління / [Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Троцанського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
13. Тихомиров Ю.А. Юридическая коллизия / Ю.А. Тихомиров. – М. : Независимое издательство «Манускрипт», 1994. – 230 с.
14. Галунько В.В. Проблеми статусу публічної адміністрації / В.В. Галунько, О.О. Онищук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law-property.in.ua/articles/34-the-problems-of-the-status-of-public-administration.html>.

15. Хартія Україна – США про стратегічне партнерство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/840_140/card6#Public.
16. Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору від 9 липня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_002.
17. Декларація Бухарестського саміту від 3 квітня 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nato.int/cps/uk/natolive/official_texts_8443.htm.

В.В. Сокурєнко,
кандидат юридичних наук, доцент,
проректор
Національної академії внутрішніх справ