

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

**С. І. Бевз**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри господарського та адміністративного права  
Київського національного технічного університету  
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»*

### ПОНЯТТЯ ТА ЕЛЕМЕНТИ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ГОСПОДАРСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

У процесі дерегуляції господарської діяльності актуалізуються питання взаємовідносин держави з економікою, з господарською діяльністю, з суб'єктами господарювання. Найбільш яскравим прикладом таких відносин є відносини з приводу державного управління господарською діяльністю, впорядкування яких здійснюється за допомогою правового регулювання. Враховуючи той факт, що діяльність державних органів, через які держава виконує свої функції, є насамперед предметом регулювання адміністративного права, саме адміністративно-правове регулювання відіграє вирішальну роль у регламентації таких відносин, що зумовлює актуальність його дослідження. Аналіз адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю вимагає з'ясування сутності механізму такого регулювання, його поняття та елементів.

Питання механізму адміністративно-правового регулювання було предметом уваги багатьох учених. Воно знаходить відображення у працях таких науковців, як С. Алексєєв, О. Битяк, В. Галунько, І. Голосніченко, Т. Гончарук, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Кузьменко, В. Селіванов, В. Хропанюк та інші. Проте, незважаючи на наявність великої кількості праць із відповідної проблематики, питання визначення та елементів механізму адміністративно-правового регулювання не знайшло свого вирішення. Механізм адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю фактично не виокремлювався, тому залишився мало дослідженим.

**Мета статті** – сформулювати поняття механізму адміністративно-правового регулювання господарської діяльності та виокремити його основні елементи.

Варто зазначити, що для сучасної теорії права характерним залишається плюралізм підходів до розуміння механізму правового регулювання.

При цьому жоден із них не може претендувати на абсолютність і вичерпність [1, с. 76]. Вивчення стану механізму правового регулювання дає змогу з'ясувати, якою мірою юридично забезпечено здійсненність того чи іншого закону, адже без повноцінного механізму реалізації він «зависає у повітрі», перетворюється на обіцянку, декларацію, гасло. Маючи уявлення про належний «набір» елементів такого механізму, можна встановити, яка його «ланка» відсутня або не спрацьовує через ті або інші вади, а отже, вимагає певного «ремонту» [2, с. 169].

Для розуміння механізму адміністративно-правового регулювання вихідним є з'ясування сутності механізму правового регулювання загалом.

«Великий тлумачний словник сучасної української мови» визначає «механізм» як внутрішню будову, систему, сукупність станів і процесів, з яких складається певне явище [3, с. 523]. С. Алексєєв обґрунтував поняття механізму правового регулювання як сукупності засобів, за допомогою яких забезпечується вплив права на суспільні відносини [4, с. 30]. В. Горшенев зазначав, що під механізмом правового регулювання маються на увазі способи впливу, реалізації прав, а також проміжні ланки – правосуб'єктність, юридичні факти та правовідносини, які переводять нормативність права в упорядкованість суспільних відносин [5, с. 50–55]. У «Великому енциклопедичному юридичному словнику» «правове регулювання» (від лат. *regulare* – спрямовувати, впорядковувати) визначене як один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави. Правове регулювання забезпечується за допомогою спеціально створеного державою механізму. Головними складниками цього механізму є такі: а) норми права; б) юридичні факти; в) власне правові відносини; г) акти реалізації прав та обов'язків

суб'єктів суспільних відносин; г) правові санкції щодо порушників норм права. Процес правового регулювання також зумовлений рівнем правосвідомості й правової культури громадян [6, с. 715].

«Механізм правового регулювання, – вказує Д. Голосніченко, – є спеціальною конструкцією, здатною переводити приписи законодавця у відповідну поведінку суб'єктів правовідносин» [7, с. 120]. К. Шундіков зазначає: «Механізм правового регулювання – це взята в єдності система всіх правових засобів, організованих послідовним чином, за допомогою яких забезпечується результативний, спеціально-юридичний вплив на суспільні відносини» [8, с. 54]. Правове регулювання завжди здійснюють завдяки особливому «інструментарію», притаманному лише правовому механізму, покликаному юридично гарантувати досягнення цілей, які ставить законодавець, видаючи або санкціонуючи юридичні норми в межах певних типів – «моделей» юридичного впливу [9, с. 348]. Тобто якщо правове регулювання – це один із проявів правового впливу за допомогою правових засобів, то механізм правового регулювання – це сукупність цих засобів, які пов'язані між собою та сприяють досягненню правовим регулюванням визначеної мети.

Як зазначає Ю. Кривицький, наявність різноманітних, досить часто протилежних поглядів дослідників на механізм правового регулювання у правознавстві є однією з проблем, які суттєво ускладнюють аналіз механізму правового регулювання як важливої юридичної категорії. Серед інших проблем учений вказує на такі: складність механізму правового регулювання як масштабної регулятивної системи, свого роду юридичної макроконструкції, що охоплює значний обсяг юридичних явищ; відсутність чітко визначених методологічних підходів до розуміння механізму правового регулювання; суперечливість поглядів теоретиків права на взаємозв'язок механізму правового регулювання і правового регулювання; складність відмежування механізму правового регулювання від таких юридичних категорій, як механізм правового впливу, механізм дії права та правова система [10, с. 24].

В. Колпаков та О. Кузьменко, аналізуючи механізм адміністративно-правового регулювання, визначають, що загальне функціонування правової системи забезпечує комплекс державно-правових механізмів, а в умовах сьогодення детермінована та діє ціла низка правових механізмів, а саме: механізм правового регулювання, механізм дії права, механізм правотворчості, механізм соціального управління, механізм правового впливу, механізм державного управління, механізм забезпечення правових режимів [11, с. 152].

Спираючись на загальнотеоретичне розуміння поняття «механізм правового регулювання», те-

оретики адміністративного права неоднозначно підходять до тлумачення поняття «механізм адміністративно-правового регулювання» [12, с. 184], вважаючи, що адміністративно-правове регулювання характеризує спеціально-юридичний механізм впливу адміністративного права на поведінку і діяльність його адресатів [13, с. 150].

Родоначальником поняття механізму адміністративно-правового регулювання є І. Веремеєнко [12, с. 184]. Саме він сформулював його визначення, вважаючи, що «механізм адміністративно-правового регулювання є сукупністю адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності радянської держави [14, с. 55]. І. Голосніченко під механізмом адміністративно-правового регулювання розуміє сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації державної виконавчої влади [15, с. 14]. В. Хропанюк пропонує під механізмом адміністративно-правового регулювання розуміти систему правових засобів, за допомогою яких здійснюється упорядкування суспільних відносин відповідно до мети й завдань правової держави [16, с. 341].

Враховуючи розуміння нами адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю як одного з проявів впливу адміністративного права на суспільні відносини, що складаються в процесі реалізації функцій державного управління щодо такої системи, як господарська діяльність, надаючи їм організаційного змісту за допомогою системи адміністративно-правових засобів, вважаємо за можливе визначити поняття механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. Під ним пропонуємо розуміти систему адміністративно-правових засобів, за допомогою якої здійснюється цілеспрямований (з метою досягнення мети державного управління господарською діяльністю) правовий вплив на суспільні відносини, що складаються в процесі реалізації функцій державного управління щодо такої системи, як господарська діяльність.

Механізм адміністративно-правового регулювання фактично поєднує державне управління і господарську діяльність. Це – механізм, який створює умови за допомогою адміністративно-правових засобів здійснювати державне управління такою системою, як господарська діяльність, завдяки якому здійснюється вплив державного управління на господарську діяльність. Механізм адміністративно-правового регулювання поєднує різноманітні засоби адміністративного права, які є інструментами правового впливу на елементи такої системи, як господарська діяльність, із метою досягнення відповідної мети.

Механізм адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю має з'єднати в єдиний процес всі функції державного управління господарською діяльністю та забезпечити досягнення мети адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю – встановлення правового господарського порядку, за якого забезпечується баланс публічних і приватних інтересів як у діяльності суб'єктів владних повноважень, так і в діяльності суб'єктів господарювання або охочих займатися господарською діяльністю. Внаслідок функціонування механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю встановлюється адміністративно-правовий режим здійснення певного виду господарської діяльності.

Кожен елемент цього механізму виконує специфічну роль у регулюванні поведінки людей. Ці елементи одночасно виступають як юридичні засоби адміністративно-правового регулювання. При цьому адміністративно-правові засоби включаються в процес регулювання в певній послідовності [17, с. 39]. Механізм адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю має забезпечувати процес впорядкування адміністративних відносин, які виникають, змінюються та припиняються під час здійснення державного управління господарською діяльністю.

Варто зауважити, що в межах дослідження механізму правового регулювання та механізму адміністративно-правового регулювання відсутня також єдина думка щодо кількості елементів такого механізму.

Т. Тарахонич пропонує виокремлювати два способи визначення елементів механізму правового регулювання. Перший із них – це широкий підхід, відповідно до якого механізм правового регулювання охоплює значну сукупність елементів, які беруть участь у процесі упорядкування суспільних відносин: норми права, нормативно-правові акти, юридичні факти, правовідносини, тлумачення, реалізація права, законність, правосвідомість, правова культура, правомірна поведінка, протиправна поведінка, юридична відповідальність. Другий спосіб розгляду складових елементів механізму правового регулювання – вузький, що включає норми права, нормативно-правові акти, правовідносини, реалізацію права, законність [18, с. 105–106]. С. Алексєєв вважав, що механізм правового регулювання охоплює всю сукупність юридичних засобів, за допомогою яких забезпечується правовий вплив на суспільні відносини [4, с. 48]. В. Сиріх зазначає, що механізм правового регулювання треба розглядати як складну систему, що включає максимально повно всі його компоненти, до яких належать

правові засоби, суб'єкти, які здійснюють правове регулювання чи правову діяльність, юридично значимі результати їхньої діяльності [19, с. 167]. На наш погляд, включати до елементів механізму правового регулювання суб'єктів є недоцільно. Вважаємо, що насамперед має бути визначений механізм правового регулювання, який сприятиме досягненню мети правового регулювання, а потім – суб'єкти, які потрібні для ефективної роботи цього механізму.

До елементів, які входять до структури механізму адміністративно-правового регулювання, І. Голосніченко зараховує такі: норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права та акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [20, с. 20–21]. Т. Коломєць у механізмі адміністративно-правового регулювання виділяє органічні (норми права, акти реалізації норм права, правові відносини) та функціональні (юридичний факт, правова свідомість суб'єктів адміністративно-правового регулювання, законність, акти тлумачення норм права, акти застосування норм права) складники [21, с. 32–33]. Автори «Курсу адміністративного права» [17, с. 38] до структури механізму адміністративно-правового регулювання включають норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти застосування норм адміністративного права, акти тлумачення норм адміністративного права, правосвідомість, правову культуру, законність.

Зважаючи на зазначене, можемо виокремити основні елементи механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю – ті елементи, що однаково виокремлюються в поглядах різних учених. До них належать такі: норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права та акти реалізації адміністративно-правових норм. У «Курсі адміністративного права» застосування норм права розглядається як одна з форм реалізації адміністративно-правових норм [17, с. 45]. Тому виокремлювати серед елементів лише акти застосування є необґрунтованим.

Враховуючи те, що предметом адміністративного права і, відповідно, адміністративно-правового регулювання є суспільні відносини, які формуються, зокрема у процесі державного управління [17, с. 24–25; 21, с. 10], можна зробити висновок, що суспільні відносини, які складаються в процесі реалізації функцій державного управління щодо такої системи, як господарська діяльність, є адміністративно-правовими. Отже, під час розгляду механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю має розглядатися фактично механізм адміністративно-правового регулювання адміні-

стративних відносин, які виникають, змінюються і припиняються під час здійснення державного управління господарською діяльністю.

Треба пам'ятати, що адміністративно-правові відносини мають об'єктивний характер. Вони з'являються не тому, що хтось суб'єктивно захотів їх нав'язати суспільству, а тому, що певні суспільні відносини об'єктивно потребують правової регламентації, не можуть нормально розвиватися без неї. Адміністративно-правові відносини відображають вплив адміністративно-правових норм на поведінку суб'єктів та об'єктів публічного управління, через що між ними виникають сталі правові зв'язки публічно-владного характеру [22, с. 127].

Адміністративно-правові відносини, які існують під час здійснення державного управління господарською діяльністю, є предметом адміністративно-правового регулювання і на перший погляд не повинні бути елементом механізму. Відносини – це те, на що спрямований механізм. Механізм має «перевести» норму права в упорядкування певних відносин. Самі правовідносини можуть бути засобом лише в контексті визначення їхнього суб'єктного складу та порядку реалізації норми права за наявності диспозитивності в самій нормі, засобом конкретизації загального правила поведінки, закріпленого в адміністративно-правовій нормі. Лише за умови, що певна норма права є підставою для відповідних правовідносин, можна стверджувати, що така норма працює. Тому лише конкретні, непотенційні, адміністративно-правові відносини з державного управління господарською діяльністю є елементом механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. Внаслідок їх виникнення, зміни та припинення здійснюється відповідний вплив на таку систему, як господарська діяльність.

Механізм адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю з'єднує в єдину систему відповідні норми адміністративного права, акти тлумачення норм адміністративного права та акти реалізації адміністративно-правових норм. В окремих випадках для функціонування механізму адміністративно-правового регулювання необхідні також інші елементи.

Норми права є визначальним елементом механізму адміністративно-правового регулювання. Видання норми права, що передбачає державне управління господарською діяльністю, є основою для виникнення відповідних адміністративно-правових відносин, що тягне за собою наявність суб'єктивних прав і обов'язків у сторін цих відносин. Як елемент механізму адміністративно-правового регулювання, адміністративно-правова норма має виконувати свої функції шляхом здійснення певного впливу на суспільні відносини, які

внаслідок врегулювання адміністративно-правовими нормами стають адміністративно-правовими відносинами. Практичне використання правил поведінки, які містяться в адміністративно-правових нормах, означає їх реалізацію [21, с. 38]. Належне тлумачення адміністративно-правових норм є запорукою правильної реалізації цих норм. При чому тлумачення норм права безпосередньо залежить від правосвідомості осіб, які здійснюють таке тлумачення, а реалізація суб'єктивних прав і обов'язків сторін правовідносин – від правосвідомості сторін. Тому вважаємо за доцільне серед елементів механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю виділити також правосвідомість учасників цих відносин.

Беручи до уваги наведене в статті, можемо зробити **висновок**, що механізм правового регулювання немає однозначного визначення ні в теорії держави і права, ні в межах галузевих юридичних наук. Відсутнє також єдине розуміння механізму адміністративно-правового регулювання, що пояснюється, насамперед, специфікою сфер застосування цього механізму. Серед основних елементів механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю вважаємо за доцільне виокремити такі: норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права, акти реалізації адміністративно-правових норм, правосвідомість учасників відповідних відносин. При цьому кожен із цих елементів має свої особливості, зумовлені характером та сферою відносин, до яких застосовується механізм адміністративно-правового регулювання загалом.

### Література

1. Кривицький Ю.В. Механізм правового регулювання в сучасній теорії права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 74–79.
2. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посібник. 9-е вид., зі змінами. Львів: «Край», 2007. 192 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Укл. і гол. ред. В.Т. Бусел. К.: Ірпінськ: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
4. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М.: «Юрид. лит.», 1966. 188 с.
5. Горшенёв В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: «Юрид. лит.», 1972. 258 с.
6. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. 2-е вид., переробл. і доповн. К.: Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.
7. Голосніченко Д.І. Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування: монографія. К.: Видавець Голосніченко А.М. (Г.А.М.), 2009. 356 с.
8. Шундигов К.В. Механизм правового регулирования: учеб. пособие / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.В. Малько. Саратов: СГАП, 2001. 104 с.

9. Алексеев С.С. Общая теория права: курс: в 2 т. Т. 1. М.: «Юрид. лит.», 1982. 542 с.

10. Кривицький Ю.В. Теоретико-методологічні основи розуміння механізму правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 10. С. 22–25.

11. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Нелегальна міграція: генезис і механізм протидії: монографія. Дніпропетровськ: «Наука і освіта», 2002. 371 с.

12. Савчук О.В. Поняття механізму адміністративно-правового регулювання трудової міграції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: «Право»*. Вип. 48. Т. 1. С. 182–184.

13. Рудниченко С.М. Зміст адміністративно-правового регулювання діяльності державної судової адміністрації України. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 149–152.

14. Веремеєнко І.І. Механізм адміністративно-правового регулювання в сфері охорони общественного порядку. М., 1981. 350 с.

15. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): посібник. Ірпінь, 1998. 108 с.

16. Хропанюк В.Н. Теория государства и права: учеб. пособие для высш. учеб. завед. / Под. ред. проф. В.Г. Стрекозова. М., 1995. 377 с.

17. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.; за ред. В.В. Коваленка. К.: «Юрінком Інтер», 2012. 808 с.

18. Тарахонич Т.І. Механізм правового регулювання: теоретико-правові аспекти. *Правова держава*. Вип. 13. / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. 584 с.

19. Сырых В.М. Теория государства и права: учебник для вузов. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2012. 704 с.

20. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посібник. К.: ГАН, 2005. 231 с.

21. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: «Юрінком Інтер», 2011. 576 с.

22. Галуцько В.В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин.

*Науковий вісник публічного і приватного права*. 2016. Вип. 3. С. 126–131.

### Анотація

**Бевз С. І. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю.** – Стаття.

У статті розглянуто основні підходи до розуміння понять «механізм правового регулювання», «механізм адміністративно-правового регулювання», їхніх елементів, запропоновано визначення та перелік елементів механізму адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю.

**Ключові слова:** правове регулювання, механізм, адміністративно-правове регулювання, державне управління, господарська діяльність.

### Аннотация

**Бевз С. И. Понятие и элементы механизма административно-правового регулювання государственного управления хозяйственной деятельностью.** – Статья.

В статье рассмотрены основные подходы к пониманию понятий «механизм правового регулирования», «механизм административно-правового регулирования», их элементов, предложено определение и перечень элементов механизма административно-правового регулирования государственного управления хозяйственной деятельностью.

**Ключевые слова:** правовое регулирование, механизм, административно-правовое регулирование, государственное управление, хозяйственная деятельность.

### Summary

**Bevz S. I. Concept and elements of the mechanism of administrative and legal regulation of state management of economic activity.** – Article.

The article discusses the main approaches to understanding the concepts of “mechanism of legal regulation”, “mechanism of administrative and legal regulation”, their elements, proposed definition and list of elements of the mechanism of administrative and legal regulation of state management of economic activity.

**Key words:** legal regulation, mechanism, administrative and legal regulation, management, economic activity.