

АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ  
Інститут вивчення проблем злочинності

СЛУЖБА БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ  
Інститут дослідження проблем  
державної безпеки

**В. Я. Настюк, В. В. Бєлєвцева**

# **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ РЕЖИМИ В УКРАЇНІ**

Монографія

Харків  
«Право»  
2009

ББК 67.9 (4 УКР) 301

Н 32

Рекомендовано до друку вченою радою Інституту вивчення проблем злочинності Академії правових наук України (протокол № 6 від 18.03.09).

**Рецензенти:**

**Битяк Ю. П.**, доктор юридичних наук, професор,  
академік Академії правових наук України;

**Пономаренко Г. О.**, доктор юридичних наук, ректор  
Харківського національного університету внутрішніх справ

**Настюк В. Я., Белєвцева В. В.**

Н 32 Адміністративно-правові режими в Україні : монографія /  
Настюк В. Я., Белєвцева В. В. — Х. : Право, 2009. — 128 с.

ISBN 978-966-458-127-8

Монографію присвячено аналізу загальнотеоретичних питань щодо поняття та характеристики адміністративно-правових режимів в Україні, розгляду їх видів та критеріїв класифікації, особливостям провадження у справах, пов'язаних із забезпеченням цих адміністративно-правових режимів. На основі чинного вітчизняного законодавства і відповідних міжнародних документів висвітлено комплекс питань, пов'язаних з проблемами законодавчого забезпечення адміністративно-правових режимів, а також сформульовані пропозиції та рекомендації, спрямовані на удосконалення адміністративного режимного провадження.

Для науковців, студентів, аспірантів, викладачів юридичних вузів і факультетів та практичних працівників.

**ББК 67.9 (4 УКР) 301**

© Настюк В. Я., Белєвцева В. В.,  
2009

© «Право», 2009

ISBN 978-966-458-127-8

## Зміст

Передмова .....	4
<b>РОЗДІЛ 1</b>	
<b>ПОНЯТТЯ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ.....</b>	<b>7</b>
1.1. Поняття та ознаки адміністративно-правових режимів.....	7
1.2. Загальна характеристика та принципи адміністративно-правових режимів.....	24
<b>РОЗДІЛ 2</b>	
<b>ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ .....</b>	<b>42</b>
2.1. Критерії класифікації адміністративно-правових режимів.....	42
2.2. Види та зміст адміністративно-правових режимів ....	61
<b>РОЗДІЛ 3</b>	
<b>ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ .....</b>	<b>99</b>
3.1. Загальні засади законодавчого забезпечення адміністративно-правових режимів.....	99
3.2. Шляхи вдосконалення адміністративного провадження у сфері режимної діяльності.....	115
Післямова.....	124

## **Передмова**

Адміністративно-правові режими є своєрідною складовою і необхідною умовою життєдіяльності суспільства, а їх забезпечення має розглядатися як невід’ємна частина управлінської функції держави. Вони ґрунтуються на загальних принципах, методах та формах державного управління у сфері адміністративно-політичної діяльності, є одним з його основних чинників. Проте адміністративно-правові режими мають й свої особливості, що залежать насамперед від характеру державних завдань та функцій щодо забезпечення суспільної безпеки, системи компетентних органів, змісту їх режимної діяльності. Саме зазначене обумовлює доцільність дослідження даної проблематики як окремого інституту адміністративного права.

Феномен адміністративно-правових режимів у наш час не розглядається як єдине ціле ні у законодавстві, ні в юридичній літературі. Однак динамічні зміни у правовому регулюванні відносин, що виникають у цій сфері, здійснення реорганізації в державних органах, на які покладаються ці функції, перегляд їх завдань і повноважень свідчать про необхідність формування такого відносно відокремленого напрямку державного управління.

Організаційно цей напрям має охоплювати органи, на які покладається запровадження режимних заходів щодо усунення та нейтралізації надзвичайних і кризових ситуацій у суспільстві, окремих регіонах, підприємствах тощо. При цьому маєтися на увазі діяльність щодо забезпечення нормального функціонування державних і громадських інституцій, захис-

ту особистої безпеки громадян, підтримання суспільної безпеки та зміцнення правопорядку державного управління у сфері адміністративно-політичної діяльності. Наразі існує об'єктивна необхідність виокремленні інституту адміністративно-правових режимів як певного виду державного управління, що дасть змогу чітко визначити систему його суб'єктів та специфіку їх правового статусу.

Слід зазначити, що деякі проблеми адміністративно-правових режимів досліджували як вітчизняні, так і зарубіжні автори, а саме: В. Аверьянов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Ж. Вендель, В. Гарашук, Є. Додін, М. Ковальова, А. Комзюк, В. Ласочкін, В. Опришко, О. Остапенко, О. Петков, Г. Пономаренко, В. Рушайло, Х. Ярмакі та ін. Однак, незважаючи на зростаючу інтенсивність наукових досліджень, присвячених різним аспектам даної проблематики, багато її питань й дотепер залишаються дискусійними. Це стосується передусім розуміння сутності таких категорій, як «адміністративно-правові режими», «система адміністративно-правових режимів», «адміністративна режимна діяльність», «адміністративне режимне провадження» та їх розмежування; визначення видів адміністративно-правових режимів та суб'єктів, які їх забезпечують; з'ясування особливостей адміністративного провадження у справах цього виду. З викладеного випливає, що станом на сьогодні відсутня єдина концепція стосовно визначення основних понять, класифікації та процесуального забезпечення адміністративно-правових режимів. Наведене й обумовлює актуальність і значення цього дослідження.

У зв'язку з цим правозастосовна практика у даних відносинах не є узгодженою, що породжує соціальні конфлікти та спори між їх учасниками, особливо між тими, які перебувають у правових відносинах влади і підпорядкування, — державними контролюючими органами, юридичними та фізичними особами.

З огляду на зазначене, у пропонованій монографії здійснено спробу виконати низку завдань:

— з'ясувати сутність та особливості характеристики адміністративно-правових режимів;

- визначити поняття адміністративно-правових режимів та їх види;
- охарактеризувати суб'єктів спеціальної компетенції, які беруть участь у процесі забезпечення адміністративно-правових режимів;
- дослідити особливості провадження у справах, пов'язаних із забезпеченням адміністративно-правових режимів;
- сформулювати пропозиції та рекомендації, спрямовані на вдосконалення законодавчих засад щодо забезпечення адміністративно-правових режимів та практики їх застосування.

Цими завданнями й визначається новизна пропонованої роботи, оскільки системно проблемні питання адміністративно-правових режимів у вітчизняній науці адміністративного права не досліджувалися, хоча в цьому, як засвідчує перебіг реформування суспільства та держави, існує нагальна потреба.

Змістові результати монографії становлять науково-теоретичний та практичний інтерес. Вони можуть бути основою для подальшого розроблення теорії адміністративно-правових режимів і використані у сфері правотворчої та правозастосовної діяльності компетентних органів держави, зокрема сектору безпеки.

## РОЗДІЛ 1

# ПОНЯТТЯ ТА ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

### 1.1. Поняття та ознаки адміністративно- правових режимів

Самобутній інститут адміністративно-правових режимів достатньо поширений в юридичній науці і правозастосовній діяльності органів виконавчої влади. Його виникнення, існування і розвиток пов'язані з вирішенням, врегулюванням та забезпеченням практичної реалізації низки важливих комплексних проблем, що належать переважно до сфери національної та державної безпеки.

Останнім часом адміністративно-правові режими усе більш привертають увагу вчених і практиків, що викликано низкою причин.

По-перше, «режимне адміністративно-правове регулювання» перейшло на якісно інший рівень, вирвалося з лещат відомчої нормотворчості і фактично стало одним з інститутів вітчизняного законодавства.

По-друге, державне управління має потребу в особливих регулятивних властивостях правових режимів, що дають змогу ефективно організовувати діяльність органів виконавчої влади на певній території із урахуванням різних нестандартних кризових ситуацій.

По-третє, з'явилося достатньо багато нових суб'єктів, об'єктів, предметів і територій державного управління, які не можуть обійтися без запровадження режимних правил діяльності, здатних створювати умови для їх стійкої життєдіяльності.

По-четверте, розглядувані режими є адекватною управлінською формою діяльності в кризових (екстремальних)

ситуаціях, дозволяючи, з одного боку, застосовувати надзвичайні заходи, а з другого — гарантувати їх відповідність конституційним вимогам щодо правового статусу особи.

По-п'яте, ці правові режими дають змогу об'єднати і диференціювати адміністративно-правові засоби залежно від характеру регульованих суспільних відносин, цілей і завдань, що стоять перед суб'єктом правозастосування, органічно з'єднуючи їх з іншими політичними, економічними, інформаційними та спеціальними заходами. Для цих режимів характерна саме цільова системність правових засобів, що застосовуються компетентними органами держави.

З огляду на зазначене кризові ситуації різної природи тією чи іншою мірою супроводжуються дестабілізацією суспільного життя, порушенням його звичного ритму. Наприклад, при технологічних аваріях, катастрофах та інших надзвичайних обставинах це зумовлено хімічним або радіаційним зараженням місцевості (атмосферного повітря, води, будівель і споруд), перебоями у водопостачанні, постачанні продуктами харчування, електроенергією, транспортному обслуговуванні населення тощо. Ці негативні чинники породжують соціальне напруження в суспільстві, яке може бути викликане або виключно соціальними процесами (спробами насильницької зміни конституційного ладу, масовими безладами, міжнаціональними конфліктами, блокадами окремих місцевостей), або стихійними лихами, техногенними та екологічними негараздами.

Причому як перші так і другі причини вимагають ухвалення додаткових заходів щодо забезпечення громадської безпеки, встановлення більш жорстких санкцій за порушення режимного правопорядку.

Таким чином, надзвичайна обстановка, що складається внаслідок кризових ситуацій, впливає на зміну характеру суспільних відносин, вимагає зміни форм і методів державного управління в екстремальних умовах, що створилися, і, як наслідок, встановлення спеціального адміністративно-правового режиму життєдіяльності громадян, суспільства і держави<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Анисимов, В. С. Правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций техногенного характера : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. С. Анисимов. – М., 1997. – 19 с.

У зв'язку з цим юридична наука покликана сприяти становленню законодавства у сфері кризових ситуацій з урахуванням осмислення власного досвіду і комплексного аналізу законотворчої практики провідних країн світу, а також зробити внесок у розроблення науково обґрунтованої концепції державного управління у сфері забезпечення адміністративно-правових режимів. Все це не залишає сумнівів у тому, що проблема правового регулювання стосовно забезпечення адміністративно-правових режимів належить до пріоритетних у сучасних соціально-економічних і політичних умовах.

Основою уваги до проблеми формування, регулювання і забезпечення адміністративно-правових режимів виступає механізм формування та реалізації стратегії національної безпеки України, що покликана забезпечити захист національних інтересів країни від зовнішніх і внутрішніх загроз за рахунок політичних, економічних, військових, правових, науково-технічних та інших заходів Української держави<sup>1</sup>.

Характерним є те, що у кожній державі виникають свої проблеми, утворюються різні внутрішні «чутливі» сфери, з'являється необхідність погоджувати інтереси внутрішньої безпеки із загальними принципами і міжнародними угодами з урахуванням особливостей інтересів державної безпеки. Виходячи з цього, безпека громадянського суспільства (суспільна безпека) може бути охарактеризована такими параметрами, як соціальна справедливість, права громадян і суспільства в цілому у взаємостосунках з державою, режим законності, економічний добробут громадян, демократичний плюралізм, відкритість суспільства, національна визначеність щодо стандартів громадянського суспільства.

Концепція національної безпеки повинна бути синтезом державної та громадської безпеки. Тим самим національна безпека стає універсальною системою взаємного захисту прав та інтересів особистості, суспільства і держави. При цьому державна безпека виступає засобом, а суспільна безпека —

---

<sup>1</sup> Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 12.02.2007 р. №105/2007 //Офіц. вісн. України. – 2007. – № 11. – С. 7. – Ст. 389. – Код акта 38751/2007.

метою визначення та захисту пріоритетних інтересів громадян.

Правові акти, що належать до того або іншого аспекту забезпечення безпеки, як правило, оснащуються й необхідним правозастосовним механізмом їх належної реалізації. У зв'язку з цим правові режими через їх досконально регламентований та обов'язковий характер є певним винятком у структурі цінностей демократичної правової системи.

Тому аналіз проблем адміністративно-правових режимів у сучасний період, характеристика правового регулювання сукупності відносин у сфері їх забезпечення, а з цих позицій — й об'єктивна оцінка його призначення є важливими і наразі повинні бути спрямовані на вдосконалення діяльності відповідних компетентних органів державної влади.

Перш ніж розглядати поняття «адміністративно-правий режим» видається необхідним визначити, що включається до термінів «режим», «правовий режим» та «адміністративно-правовий режим», оскільки між ними існує діалектичний взаємозв'язок загального, особливого та одиничного (окремого), але, як відомо, основою методологічного підходу до розкриття будь-якого поняття є розкриття окремого через загальне.

Враховуючи це, слід коротко зупинитися на змісті, який вкладається у категорію «режим», бо дослідження конкретного питання практично в будь-якій галузі знань потребує перш за все визначення меж понятійного апарату, з яким необхідно працювати. Це особливо важливо для юридичної науки, де неточність у дефініціях може призвести до помилкових політико-правових висновків та хибного нормативного врегулювання режимних правовідносин.

З'ясування характерних рис поняття «режим» ускладнено тим, що зміст, який вкладається у це поняття, в юридичній літературі розуміється неоднозначно. Тут, на нашу думку, спостерігається ситуація, коли один і той самий термін несе різне смислове навантаження залежно від деяких чинників (контексту роботи, особливостей авторського підходу до зазначеної проблематики тощо). Разом з тим у будь-якій галузі юридичної науки у зв'язку з поглибленням і розширенням

знань відбуваються уточнення понять і визначень, а також перегляд сталої термінології. Але у будь-якому разі, як у свій час слушно відзначав С. Алексеев, «не можна забувати найважливіших вимог, що ставляться до наукової термінології, — її однозначності, суворой визначеності, ясності, стійкості, сумісності зі всім комплексом використовуваних у науці термінів. Збагачення понятійного апарату науки має відбуватися не за рахунок втрати точності термінів, оскільки втрачається скоординованість наукових понять»<sup>1</sup>.

Разом з тим зазначимо, що у роботах різних авторів під режимом розуміються законність<sup>2</sup>, порядок<sup>3</sup>, соціальний режим певного об'єкта або виду діяльності, закріплений правовими нормами і забезпечений сукупністю юридичних засобів<sup>4</sup>.

У сучасній юридичній науці поняття «режим» частіше розглядається як одна із найважливіших категорій юрисдикції. Досить давно наукові дослідження, що ставили за мету з'ясування особливостей правового регулювання певного виду діяльності, особливо тоді, коли ця діяльність має чітко визначений об'єкт, проводилися під кутом зору правового режиму даного об'єкта або виду діяльності.

Коли ж при вивченні системи прав з'ясувалося, що для кожної його галузі характерний свій специфічний режим регулювання і саме в цьому режимі якраз концентрується юридична своєрідність галузі, то стало очевидним, що це поняття виражає визначальні, вузлові сторони правової дійсності. Тому цілком виправдано, що останнім часом у вітчизняній юридичній літературі зроблені спроби здійснити й загально-теоретичне осмислення досліджуваної категорії<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Алексеев, С. С. Общая теория права / С. С. Алексеев. – М., 1981. – Т. 1. – С. 35–36.

<sup>2</sup> Самощенко, И. С. Охрана режима законности советским государством / И. С. Самощенко. – М., 1960. – С. 12.

<sup>3</sup> Резвых, В. Д. Взаимодействие в процессе административно-правового обеспечения режима социалистического хозяйствования / В. Д. Резвых, И. А. Скляров. – Горький, 1977. – С. 5.

<sup>4</sup> Проблемы теории государства и права / под ред. С. С. Алексеева. – М., 1987. – С. 258–259.

<sup>5</sup> Настюк, В. Я. Адміністративно-правові режими у сфері національної безпеки та протидії тероризму : монографія / В. Я. Настюк. – К. : НКЦ, 2008.

Крім усього іншого, саме існування суспільних явищ, що позначаються терміном «режим», їх значення у правовій дійсності свідчать про багатогранність, об'ємність права, а також про те, що ключове значення нормативності при характеристиці права зовсім не означає зведення всієї правової дійсності до однієї лише сукупності правових норм.

Як тільки право розглядається у динаміці, у функціонуванні, так відразу ж воно розкривається новими істотними гранями і виникає необхідність багатопланового висвітлення правового регулювання таких його сторін, як механізм, спосіб, метод, тип регулювання і, нарешті, правовий режим<sup>1</sup>.

Правовий режим — дуже широке юридичне поняття. Воно означає, що діяльність і пов'язані з нею суспільні відносини врегульовані нормами права спеціального соціального призначення. Для їх виникнення, існування, розвитку, охорони використовується система юридичних засобів владного впливу (стимулювання, ліцензування, контролю, примусу, адміністрування та ін.).

Поняття правового режиму майже збігається з поняттям системи права, якщо воно розглядається в сенсі відносин громадян, організацій у зв'язку з певними об'єктами (режим власності, режим природних об'єктів, режим державної служби, прикордонний режим, митний режим та багато інших його видів)<sup>2</sup>.

Поява даної категорії у правовій науці була зумовлена на зрілою необхідністю більш глибокого дослідження та пізнання специфіки владного юридичного впливу на відповідні суспільні відносини з боку держави. Вивчення і ґрунтовне розроблення цього питання тісно пов'язані з удосконаленням адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сучасних соціально-економічних і політичних умовах.

З терміном «режим» ми досить часто зустрічаємося у повсякденному житті, побуті, у технічних та економічних нау-

---

<sup>1</sup> Алексеев, С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С. С. Алексеев. – М., 1989. – С. 184.

<sup>2</sup> Бахрах, Д. Н. Административное право России / Д. Н. Бахрах. – М., 2000. – С. 410.

ках. Цей термін застосовується й у філософії та галузевих юридичних науках, а саме: у теорії держави і права, конституційному праві, цивільному, кримінально-виконавчому, трудовому, земельному, митному, адміністративному та інших галузях українського права.

Термін «режим», як уже зазначалося, часто вживається у розмовній мові та літературі і тлумачиться у декількох значеннях.

Так, за С. Ожеговим та Н. Шведовою, йому відповідають три смислові значення:

- 1) розпорядок справ, дій;
- 2) умови діяльності, роботи, існування чого-небудь. Наприклад, робочий режим, режим роботи машини;
- 3) державний лад. Наприклад, реакційний режим, режим військової диктатури<sup>1</sup>.

Енциклопедичний словник розкриває етимологію слова від французького «regime» і латинського «regimen» — управління<sup>2</sup>. У ньому наведені такі самі, як і у попередньому випадку, значення цього слова:

- 1) державний лад, метод управління;
- 2) встановлений розпорядок життя;
- 3) сукупність правил, заходів, норм для досягнення якої-небудь мети.

Виходячи з цих визначень, можна стверджувати, що режим — це встановлений порядок життя і діяльності (життєдіяльності) для досягнення яких-небудь цілей.

Як бачимо, поняття «режим» визначається як сукупність методів, система правил, заходів, установлених для досягнення певної мети.

Тепер розглянемо, який зміст вкладається у поняття «режим» безпосередньо в юридичних науках.

Так, представники авторського права, кажучи про правовий режим винаходів, визначають його як порядок викорис-

---

<sup>1</sup> Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — М., 1993. — С. 696.

<sup>2</sup> Советский энциклопедический словарь. — М., 1990. — С. 1124.

тання винаходів, право на одержання вигоди від їх використання особами і порядок стимулювання<sup>1</sup>.

Термін «режим» широко використовується у земельному праві. Визначення правового режиму землі одним з перших дав Н. Краснов<sup>2</sup>. Потім цей термін сформулював Б. Ерофеев. Він писав, що з юридичної точки зору правовий режим земель є сукупністю вимог, виражених у правових нормах, котрі встановлюють цільове призначення земель та їх окремих видів, порядок управління ними<sup>3</sup>.

У правовій літературі відомий термін «політичний режим».

Так, І. Самощенко, кажучи про демократію як форму державного ладу, характеризує її не тільки у вигляді форми правління, а й як особливий «політичний режим», тобто як сукупність певних прийомів і методів здійснення державної влади<sup>4</sup>.

Становить певний інтерес погляд фахівців у галузі економічних наук, де використовуються такі терміни, як «режим праці», «режим економії» та ін. Зокрема, у роботі Н. Илькової міститься таке визначення: «режими праці, що приймають форму законодавства і нормативних актів, є не що інше, як правове вираження реально існуючих економічних явищ та процесів у виробництві»<sup>5</sup>.

Цікавою, на наш погляд, є думка, висловлена представниками кримінально-виконавчого права А. Наташевим і Н. Стручковим, про те, що «режим» у вузькому сенсі — це

---

<sup>1</sup> Правове регулювання відносин у сфері інтелектуальної власності: галузеві аспекти : монографія / кол. авторів: О. П. Орлюк, О. Д. Святоцький, Т. С. Демченко та ін. – К. : ПП «Авокадо», 2006. – 412 с.

<sup>2</sup> Краснов, Н. И. Теоретические основы правового режима земель специального назначения : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Н. И. Краснов. – М., 1966. – С. 8.

<sup>3</sup> Ерофеев, Б. В. Правовой режим земель городов / Б. В. Ерофеев. – М., 1976. – С. 41.

<sup>4</sup> Самощенко, И. С. Охрана режима законности советским государством / И. С. Самощенко. – М., 1960. – С. 8.

<sup>5</sup> Илькова, Н. М. Режим труда и его воздействие на эффективность производства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. М. Илькова. – Пермь, 1986. – С. 8.

сукупність правил поведінки, а в широкому — вся система заходів, які використовуються для досягнення поставлених цілей<sup>1</sup>.

Видається, що широке тлумачення є більш прийнятним для визначення правового режиму, оскільки воно охоплює і правовий статус суб'єктів відносин, і методи, що визначаються державою для підтримання нормальних, установлених законом правовідносин. Це тлумачення підкреслює правоохоронний характер режиму як явища перш за все, юридичного, що створює умови для забезпечення заданого стану об'єкта. Вважаємо, що подібна точка зору ближче за все до юридичної мети функціонування режиму як якоїсь сукупності правоустановлень. Слід зазначити, що наявність режиму зумовлює систему заходів його забезпечення, яку може здійснювати лише суб'єкт, котрий має відповідні повноваження щодо застосування методів і засобів правового захисту встановленого режиму.

Саме такою уявляється діяльність системи правоохоронних органів у сфері спеціальних адміністративно-правових режимів. У контексті цих цілей розглянемо теоретико-правової думки про сутність, поняття та структуру терміна «режим».

Застосування в різних галузевих юридичних науках терміна «режим» для розкриття принципово важливих правових явищ дає підстави для висновку про його теоретичну і практичну важливість. Проте наведений нами аналіз різних поглядів і тлумачень деяких науковців дозволяє стверджувати про відсутність достатньої ясності і послідовності думок про його правову основу та зміст. Різноманітні погляди відносно даної категорії, що допускаються у науці, привели до неоднозначного розуміння режиму на практиці. При цьому деякі види режиму практично не дістали достатнього висвітлення на сторінках юридичної наукової літератури. Це, зокрема, стосується й правового режиму військового стану, режиму надзвичайного стану, режиму закритих адміністративно-

---

<sup>1</sup> Наташев, А. Е. Основы теории исправительно-трудового права / А. Е. Наташев, Н. А. Стручков. – М., 1967. – С. 63.

територіальних утворень, режиму проведення антитерористичної операції, режиму охорони об'єктів підвищеної небезпеки та ін.

Як бачимо, правовий режим є складним, багатограним правовим явищем, що полягає у специфічному комплексі прийомів і засобів регулювання. Він закріплений нормативно і тісно пов'язаний з відповідною режимно-функціональною групою суспільних відносин — власним предметом правового регулювання.

Складовою правового режиму є засоби правового регулювання, тобто засоби юридичного впливу, виражені у юридичних нормах та інших елементах правової системи. Теорія права, як уже зазначалося, до основних засобів правового регулювання відносить дозвіл, заборону та позитивне зобов'язання (припис). Коротко розглянемо ці категорії.

Дозвіл — надання суб'єкту (юридичній чи фізичній особі) права самостійно діяти на свій розсуд.

Заборона — засіб, протилежний дозволу. Заборона покладає на якого небудь суб'єкта конкретне правовідношення щодо обов'язку утриматися від вчинення конкретної дії або дій певного роду, об'єднаних якоюсь спільною ознакою.

Позитивне зобов'язання — покладення на суб'єктів правовідносин обов'язку активно діяти у певний спосіб.

Для інститутів адміністративного, фінансового, військового законодавства та деяких інших галузей публічного права характерним є переважно централізоване регулювання, а в комбінації трьох названих засобів, як правило, домінують зобов'язання і заборона. У цивільному і сімейному праві превалює диспозитивний початок, при цьому визначальним є дозвіл.

Додамо, що С. Алексеев також відзначав, що поняття «режим» несе у собі основні смислові відтінки цього слова, у тому числі й те, що правовий режим виражає ступінь жорсткості юридичного регулювання, існування відомих обмежень або пільг, припустимий рівень активності суб'єктів, межі їх правової самостійності<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Алексеев, С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С. С. Алексеев. — С. 185.

Отже, проаналізувавши низку точок зору щодо поняття «правовий режим» і розклавши його зміст, можна зробити висновок про те, що правовий режим у структурно-функціональному сенсі — це:

а) закріплена у законодавстві цільова сукупність прав, обов'язків та відповідальності;

б) система заходів, яка використовується для досягнення поставлених цілей режимної спрямованості;

в) система правових заходів, яка полягає у специфіці методів (прийомів) регулювання його механізму.

Проте в основному термін «правовий режим» застосовується у рамках загальної теорії права. Положення про те, що кожній галузі права відповідає особливий правовий режим, є дуже суттєвим як у науковому, так й у практичному сенсі.

У науковому плані це теоретичне положення надає поглиблену функціональну характеристику відповідної галузі права взагалі, оскільки воно є матеріально та структурно зумовленим певними чинниками, а саме:

– предметом регулювання (особливостями змісту управлінських, фінансових, митних, майнових та інших відносин);

– методом правового регулювання, тобто єдиним специфічним засобом юридичного впливу, характерним для кожної галузі права;

– юридичним інструментарієм (механізмом реалізації), який базується на принципах, специфічних для певної галузі права;

– системою особливого законодавства, тобто кодифікованими актами, що нормативно закріплюють галузеві принципи, загальні положення та основні засоби правозастосовної діяльності.

Що стосується практичної сторони правового режиму, то у ньому діє особливий юридичний порядок, характерний для кожної галузі права окремо. Так, «правовий режим галузі права є сукупністю юридичних засобів регулювання — галузевим юридичним інструментарієм, — опосередкованих галузевим методом правової дії, яка базується на принципах, специфічних для даної галузі»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Бахрах, Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах. – С. 203.

На думку Л. Морозової, галузевий правовий режим є «результатом регулятивної дії на суспільні відносини системи (певного набору) юридичних засобів, що притаманні конкретній галузі права і забезпечують нормальне функціонування даного комплексу суспільних відносин»<sup>1</sup>.

Для адміністративного права характерні власні галузеві режими, що відображає специфіку об'єкта адміністративної правової дії і використовуваних для цього адміністративно-правових засобів.

Таким чином, в юридичній літературі питання про поняття правового режиму вирішується у зв'язку з характеристикою предмета і методу правового регулювання суспільних відносин тієї чи іншої галузі права.

Правовий режим як елемент правової дійсності виражає комплексний засіб регулювання, є складовою частиною галузевих методів. Для докладнішого з'ясування поняття правового режиму доцільно порівняти його з поняттям правового статусу і провести розмежування між поняттями «правовий режим», «правовий статус» та «правове становище».

У питанні співвідношення термінів «правовий статус» і «правове становище» існують дві точки зору. Одні автори розглядають ці поняття крізь етимологічну тотожність як такі, що позначають одне й те саме<sup>2</sup>; інші — тлумачать правове становище як ширшу категорію, котра розкриває всі сторони закріпленого у праві стану суб'єкта, що позначає цей стан на усіх рівнях його закріплення<sup>3</sup>. Не заглиблюючись у сутність

<sup>1</sup> Морозова, Л. А. Конституционное регулирование в СССР / Л. А. Морозова. – М., 1985. – С. 123.

<sup>2</sup> Буденко, Н. И. Административно-правовое положение граждан в сфере общественного порядка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. И. Буденко. – М., 1986. – С. 15; Куракин, А. В. Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в его обеспечении : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Куракин. – М., 2000.

<sup>3</sup> Серегин, А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления / А. В. Серегин. – М., 1975. – С. 144–145; Новоселов, В. И. Теоретические проблемы развития административно-правового положения граждан СССР в современных условиях : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / В. И. Новоселов. – М., 1979. – С. 19; Бойко, І. В. Правовий статус громадян у сфері виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / І. В. Бойко. – Х., 2000.

триваючих наукових дискусій, зазначимо, що ми є прибічниками першої позиції. На наш погляд, правовий статус — це сукупність прав і обов'язків, а також відповідальності певного суб'єкта за стан різних об'єктів, а отже, система правових норм, що регулюють його правове становище. А правовий режим — це система норм, що регулюють визначену діяльність різних суб'єктів, їх повноваження стосовно певного об'єкта управління.

Таким чином, розглянувши ключові позиції правового режиму, можна відмітити, що ним є заснована на єдиних правових принципах і встановлена законодавством система правової дії, яка використовує специфічні юридичні норми та методи впливу на суспільні відносини, що складаються у кризових ситуаціях.

У межах кожного правового режиму завжди беруть участь усі засоби правового регулювання. Але у кожному режимі — і це багато в чому визначає його специфіку — один із засобів, як правило, виступає домінантою, що визначає весь комплекс і якраз створює специфічну спрямованість у регулюванні суспільних відносин, котрі лежать в основі класифікації первісних правових режимів.

Перш за все правові режими можна розглядати як свого роду «спеціальний блок» у загальному арсеналі правового інструментарію, що об'єднує в єдину категорію певний комплекс правових засобів державно-владного впливу. З цієї точки зору ефективне використання правових засобів при вирішенні тих чи інших спеціальних завдань значною мірою полягає у тому, щоб обрати оптимальний для цього правовий режим, фахово відпрацювати його згідно зі специфікою тієї самої мети та змісту регульованих суспільних відносин, оскільки правові режими належать до рівня правових форм, що вже склалися та є найважливішим її чинником.

У системі українського права важливе місце посідає адміністративне право. Будучи провідною галуззю українського права, воно покликано регулювати специфічні суспільні відносини у сфері державного управління і відносини управлінського характеру, що виникають при здійсненні інших

форм державної діяльності: законотворчості, правосуддя, а також відносини, що виникають у сфері соціального управління в зв'язку із здійсненням громадськими об'єднаннями деяких функцій державного управління, делегованих їм органами виконавчої влади<sup>1</sup>.

У новітній юридичній літературі щодо поняття предмета адміністративного права існують декілька різних поглядів, що сформувались у зв'язку з радикальними соціально-економічними перетвореннями, які відбулися у нашій країні останніми роками та спричинили відповідні зміни у правовій сфері, особливо стосовно сучасного визначення предмета адміністративного-правового регулювання:

- змінився склад сторін адміністративно-правових відносин;

- відбувається поступовий перехід від командно-адміністративного розпорядження, «владного адміністрування» до нормативного регулювання (адміністративного забезпечення) перш за все економічної сфери;

- відмічається широке використання дозволів, рекомендацій, стимулів, заохочень, у тому числі матеріального характеру;

- сталося перенесення центру державного впливу прямого підпорядкування на координацію діяльності суб'єктів управління у різних галузях;

- багато в чому змінюється сутність державного впливу на фінанси країни та зовнішньоекономічну діяльність суб'єктів підприємництва;

- посилюються контрольно-наглядові функції держави, що зумовлено необхідністю додержання законності, встановлених державою норм, правил та стандартів у різних сферах життєдіяльності суспільства;

- широко практикується використання таких форм державного впливу, як реєстрація, ліцензування суб'єктів господарської або соціально-культурної діяльності, адміністративний договір, правовий компроміс тощо;

---

<sup>1</sup> Коренев, А. П. Административное право России / А. П. Коренев. – М., 2000. – Ч. 1. – С. 29.

– набуває великого значення судовий захист прав та інтересів громадян у всіх сферах діяльності органів виконавчої влади, включаючи адміністративно-правові режими надзвичайного та іншого характеру<sup>1</sup>.

У зв'язку з цим слід зазначити, що предметом адміністративного права є суспільні відносини, які виникають, розвиваються та припиняються внаслідок реалізації публічної влади органами виконавчої влади держави і органами місцевого самоврядування, а також внутрішньо-організаційні відносини, що виникають у процесі діяльності зазначених інституцій<sup>2</sup>.

Викладене, безсумнівно, безпосередньо стосується визначення змісту адміністративно-правового режиму, оскільки цей правовий інститут достатньо широко увійшов до юридичної теорії і правоохоронної практики із урахуванням ринкових перетворень, тісно пов'язаний з господарською та економічною діяльністю, а також безпосередньо зачіпає права і свободи людини і громадянина.

Через це механізми адміністративно-правових режимів мають ураховувати сучасні соціально-економічні та політичні реалії. Так, інтеграційні процеси, що відбуваються у сфері міжнародних відносин, накладають свій відбиток (у бік лібералізації та єдиного підходу до прав людини) й на національне законодавство. Всі міжнародні угоди, досягнуті у сфері контактів між людьми, обміну інформацією, гуманітарної співпраці, роззброєння, Україна реалізує за допомогою модифікацій внутрішнього законодавства і головним чином шляхом лібералізації окремих інститутів чинної системи

<sup>1</sup> Веремеєнко, И. И. К вопросу о предмете административного права / И. И. Веремеєнко // Актуальные проблемы совершенствования организационных и правовых основ деятельности органов внутренних дел : тр. Акад. управления МВД России (юбил. вып.). – М., 1999. – С. 36; Коренев, А. П. Материалы конференции «Актуальные проблемы административного права России» / А. П. Коренев // Гос-во и право. – 1999. – № 5. – С. 80; Курінний, Є. В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Є. В. Курінний. – К., 2004.

<sup>2</sup> Див.: Веремеєнко, И. И. К вопросу о предмете административного права. – С. 40.

адміністративно-правових режимів, уточнення їх призначення та порядку застосування<sup>1</sup>.

З огляду на це, в юридичній літературі питання про поняття правового режиму вирішується у зв'язку з характеристикою предмета та методу правового регулювання суспільних відносин тієї чи іншої галузі права. Що стосується адміністративного права, то, спираючись на загальні принципи українського права, воно використовує специфічні засоби та методи регулювання, які й виділяють галузевий режим цього правового конгломерату в окремий інститут.

Адміністративно-правові режими, як й інші галузеві правові режими, ґрунтуються на викладених засобах правового регулювання. Проте особливість цих правових режимів, як уже зазначалося, полягає у домінуванні в них заборон, розпоряджень та загальнообов'язкових приписів. Особливо це виявляється у змісті спеціальних адміністративно-правових режимів, на загальній характеристиці яких ми зупинимося нижче.

Таким чином, видається за необхідне навести загально-теоретичний аналіз визначення поняття «адміністративно-правовий режим». Так, на нашу думку, найбільш вдалим є дослідження цього питання у працях В. Рушайло. Узагальнюючи їх, можна навести такі визначення цього терміна відомими юристами-науковцями<sup>2</sup>.

Під адміністративно-правовим режимом Д. Бахрах розуміє поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, опосередковане централізованим порядком, імперативним методом юридичної дії, яка виражається в тому, що суб'єкти правовідносин за своїм статусом займають юридично нерівні позиції<sup>3</sup>, тобто методом правової дії є управління, засноване на юридичній нерівності сторін.

---

<sup>1</sup> Див.: Розанов, И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их значение и структура / И. С. Розанов // Государство и право. – 1996. – № 9. – С. 81–91.

<sup>2</sup> Рушайло, В. Б. Административно-правовые режимы : монография / В. Б. Рушайло. – М., 2000.

<sup>3</sup> Бахрах, Д. Н. Административное право. – С. 202.

Відповідно адміністративно-правовий режим характеризується адміністративно-правовими відносинами, які, крім загальних ознак правовідносин, мають такі особливості: обов'язки і права сторін цих відносин пов'язані з виконавчо-розпорядчою діяльністю держави; однією зі сторін цих відносин, як правило, є суб'єкт виконавчої влади.

Що стосується конкретних параметрів функціонування того чи іншого адміністративно-правового режиму, то вони можуть істотно різнитися. Це виявляється у наявності більш або менш розгорнутої мережі заборон і дозволів. Вони відрізняються за масштабом свободи громадян та організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав, глибиною змін у конституційному статусі громадян та організацій, часом і територією дії та іншими критеріями. Їх можна розділити на централізовані і децентралізовані залежно від порядку їх введення.

В. Ласточкин визначає поняття «адміністративно-правовий режим» як сукупність правових установлень та необхідних організаційних управлінських заходів, що забезпечують порядок реалізації окремими громадянами своїх відповідних прав та обов'язків, а також такий порядок діяльності державних органів і громадських об'єднань, який найадекватніше відповідає інтересам забезпечення безпеки і правоохорони громадського порядку на даній жорстко обмеженій ділянці державного управління<sup>1</sup>.

Аналогічним є визначення адміністративно-правового режиму, дане І. Розановим, який сформулював його як установлену в законодавчому порядку сукупність правил діяльності, дій або поведінки громадян та юридичних осіб, а також порядок реалізації ними своїх прав у певних умовах (ситуаціях) забезпечення і підтримання суверенітету і оборони держави, інтересів безпеки та правоохорони громадського порядку спеціально створеними для цього службами державного управління<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ласточкин, В. В. Административно-правовые режимы и охрана Государственной границы / В. В. Ласточкин. – М., 1999. – С. 55–56.

<sup>2</sup> Див.: Розанов, И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их значение и структура. – С. 85.

Виходячи із наведених визначень, можна зробити висновок про те, що адміністративно-правові режими зумовлені головним чином наявністю існуючої небезпеки та загроз різного характеру, пов'язаних з підривною, терористичною діяльністю, діяльністю різноманітних екстремістських організацій, а також спецслужб та організацій іноземних держав. У сучасних умовах Україна вимушена докладати необхідних зусиль щодо забезпечення своєї зовнішньої безпеки й удаватися до внутрішньодержавних режимних заходів, що створюють відповідні умови для того, щоб перешкоджати тим чи іншим акціям підривної або злочинної діяльності.

## **1.2. Загальна характеристика та принципи адміністративно-правових режимів**

Визначальною метою і головним призначенням адміністративно-правових режимів є створення на шляху правопорушників надійних організаційно-правових бар'єрів, які б мінімізували, а у деяких випадках й повністю виключали досягнення злочинних цілей відповідними суб'єктами.

Характерними ознаками адміністративно-правових режимів є:

- визначена спеціальними нормами права поведінка фізичних, посадових та юридичних осіб;
- вимушена докладна регламентація діяльності державних органів та громадських об'єднань;
- тимчасове уведення деяких додаткових правил або вилучення із загальнообов'язкових правових норм певних приписів;
- встановлення особливого контролю за належним додержанням правопорядку у сфері дії спеціального режиму та уведення деяких обмежувальних заходів.

Основне і головне в адміністративно-правових режимах — попередження чи ускладнення злочинної або іншої протиправної діяльності у сфері забезпечення національної і державної безпеки<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Див.: Ласточкин, В. В. Административно-правовые режимы и охрана Государственной границы. – С. 85.

Отже, адміністративно-правовий режим можна розглядати як режим «національного» права публічної влади, що включає чотири основні принципи: адміністративної юстиції як форми розв'язання конфліктів; особливого порядку видання та дії режимних актів державного управління; законності, що означає «зв'язаність» правом державної адміністрації з іншими суб'єктами виконавчої влади; відповідальності органів державної влади за заподіяні збитки чи інші винні дії. Адміністративно-правовий режим належить до числа публічно-правових режимів і стосується регламентації діяльності державної адміністрації та її взаємовідносин з фізичними й юридичними особами недержавного сектору<sup>1</sup>.

У недалекому минулому основна маса адміністративно-правових режимів регламентувалася підзаконними, нерідко навіть відомчими актами. До того ж багато з них були секретними, а отже, недоступними для дослідників і критичного аналізу представниками суспільства.

Ухвалення за останнє десятиліття в Україні низки «режимних» нормативно-правових актів: законів України «Про правовий режим надзвичайного стану»<sup>2</sup>, «Про захист населення територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру»<sup>3</sup>, «Про аварійно-рятувальні служби»<sup>4</sup> та інших поставило науку адміністративно права перед необхідністю серйозно зайнятися дослідженням питань щодо спеціальних адміністративно-правових режимів, оскільки спеціальний режим часто пов'язаний з обмеженням прав і свобод громадян.

Важливу роль у формуванні правової основи адміністративно-правових режимів відіграють не тільки закони, а й акти органів виконавчої влади. За юридичною природою серед

<sup>1</sup> Ведель, Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель. – М., 1973. – С. 65.

<sup>2</sup> Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

<sup>3</sup> Про захист населення територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру: Закон України від 08.06.2000 р. № 1809-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 337.

<sup>4</sup> Про аварійно-рятувальні служби: Закон України від 14.12.1999 р. № 1281-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 4. – Ст. 25.

них слід розрізняти нормативні акти, що містять «режимні» норми та є суто правозастосовними.

У механізмі забезпечення адміністративно-правових режимів, крім нормативно-правової підсистеми, величезне значення мають також організаційна і матеріально-технічна. Організаційна підсистема обслуговує значну правозастосовну діяльність органів виконавчої влади (посадових осіб), покликаних забезпечити додержання встановлених заборон та обмежень і виконання покладених на громадян й юридичних осіб обов'язків.

Забезпечення дії адміністративно-правових режимів пов'язане також з вирішенням економічних, матеріально-технічних питань: підготовкою сил і засобів, достатніх для функціонування режиму; створенням спеціальних фондів фінансування; наданням соціальної та медичної допомоги потерпілим; здійсненням рятувальних, ремонтних робіт тощо. Але більшою мірою існування і розвиток адміністративно-правових режимів пов'язане передусім з урегулюванням і забезпеченням безпеки життєдіяльності та її інститутів<sup>1</sup>.

Практика правового впорядкування глобальних життєво важливих сфер забезпечення громадської безпеки показали, що не можна обмежуватися ухваленням лише норм, що встановлюють загальнообов'язкові види правовідносин у даній сфері. Внаслідок особливої важливості сфери, що регулюється, прийняті нормативні акти слід супроводжувати відповідними гарантіями належного розвитку на їх основі реального процесу відносин, забезпечувати відповідний порядок їх реалізації. Тому правові акти, що стосуються того чи іншого аспекту забезпечення громадської безпеки, оснащуються, як правило, й необхідним організаційно-технічним механізмом їх неухильної реалізації (жорстка регламентація порядку застосування, система моніторингу і контролю, пропагандистські заходи, відповідні санкції за порушення встановленого порядку та ін.). Сукупність цих правових та організаційних

---

<sup>1</sup> Кондрашов, В. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения / В. П. Кондрашов. – М., 1998. – С. 240–260.

заходів й утворює комплексний державний інститут, що у теорії юриспруденції йменується адміністративно-правовим режимом.

Якщо за допомогою міжнародно-правових режимів світова спільнота намагається розв'язати найбільш глобальні проблеми безпеки (використання повітряного простору, територіальних вод, космосу, міжнародних проток, ефіру, окремих територій суші, а також протидія радіаційній, воєнній, екологічній та іншим видам небезпеки), то у свою чергу в Україні на цій загальній основі виникають відповідні обов'язки та проблеми, щодо необхідності погоджувати внутрішні інтереси із загальними принципами і міжнародними домовленостями з урахуванням, зрозуміло, власних державних інтересів, соціальних настанов та інших внутрішньодержавних чинників у сфері національної безпеки.

У принципі адміністративно-правові режими через їх докладне регламентування та у деяких випадках загальнообов'язковий характер є певним втручанням у сферу основних прав і законних інтересів громадян, тобто виключенням із загальної схеми і структури діючих правових систем. Проте їх наявність виправдовується необхідністю досягнення вищої мети — захисту прав і свобод громадян та забезпечення безпеки їх життєдіяльності. За таких обставин адміністративно-правові режими можуть встановлюватися тільки законом.

Недивлячись на певний взаємозв'язок та взаємодію міжнародних і внутрішньодержавних режимів, групу адміністративно-правових режимів не можна вважати чимось безпосередньо похідними від міжнародно-правових. Головною основою адміністративно-правових режимів є суверенна концепція власної безпеки, що спирається на внутрішні економічні, політичні, соціальні та інші чинники, зрозуміло, із урахуванням міжнародно-правових вимог співіснування світової спільноти.

Стосовно галузі адміністративного права найбільший інтерес становлять правові режими, виділені із загальної маси, де відносини між державними органами, громадськими об'єднаннями, економічними структурами і громадянами

регулюються переважно нормами адміністративного права. Їх коло є достатньо широким. Однак слід констатувати, що більшість адміністративно-правових режимів встановлюється, як уже частково відмічалось, в інтересах забезпечення громадської безпеки.

Відносно цього адміністративно-правовий режим — це є встановлена у законодавчому порядку сукупність правил діяльності, дій або поведінки осіб, а також порядок реалізації ними своїх прав у певних ситуаціях забезпечення і підтримання громадської безпеки спеціально створеними для цієї мети державними органами і громадськими об'єднаннями.

Необхідність інституту адміністративно-правових режимів у позначеній сфері діяльності Української держави зумовлюється головним чином наявністю існуючих зовнішніх і внутрішніх загроз життєво важливим інтересам особи, суспільства і держави. Разом з комплексом активних протидіючих спеціальних заходів адміністративно-правові режими є організаційно-правовою основою системи заходів забезпечення громадської безпеки. За їх допомогою, зокрема, реалізуються заходи щодо захисту особи, суспільства і держави від глобальних викликів та загроз.

Загальною метою і головним призначенням адміністративно-правових режимів є створення надійних правових бар'єрів та забезпечуючих їх організаційних заходів, які б серйозно ускладнювали, а у деяких випадках й зовсім ліквідували загрози громадській безпеці. При цьому слід визнати, що характерним наслідком встановлення подібних заходів у більшості випадків є вимушена (у силу пріоритетних інтересів громадянського суспільства) докладна регламентація діяльності органів держави та громадських об'єднань, поведінка громадян, введення деяких додаткових правил або конституційних прав і свобод, встановлення особливого нагляду та контролю за належним порядком розвитку правовідносин у даній сфері, а також деякі інші заходи, у тому числі воєнної і спеціального характеру.

Можливість подібних вимушених вилучень із загального порядку реалізації конституційних прав громадян з огляду на

безпеку прямо передбачена Міжнародним пактом про громадянські та політичні права<sup>1</sup>, ратифікованим парламентами більшості країн Європи і Америки. Міжнародно-правовими режимами світове співтовариство намагається розв'язати найбільш важливі проблеми безпеки людства. Вони є невід'ємною частиною галузей міжнародного права (морського, повітряного, космічного та ін.). Міжнародно-правові режими оформлюються конвенціями, угодами та іншими формами договорів і підлягають неухильному додержанню державами, які домовилися<sup>2</sup>. Тому адміністративно-правові режими чи в явній, чи в опосередкованій формі містяться у законодавчих системах іноземних країн як заходи вимушеного характеру.

Головним у соціальному призначенні адміністративно-правових режимів є наявність елементів адміністративного примусу, обмежень та заборон, що урізують права громадян. Необхідно відзначити й те, що в умовах правової держави інститут адміністративно-правових режимів, зберігаючи свою юридичну конструкцію, повинен у значній мірі гарантувати правомірність застосування жорстких загальнообов'язкових заходів.

Сучасні адміністративно-правові режими повинні слугувати і відповідати інтересам суспільства, усе більш ставати інструментом захисту інтересів особистості, у тому числі й у кризових ситуаціях.

У процесі застосування адміністративно-правових режимів розкриваються їх позитивні можливості з точки зору багатофункціональності та призначення.

Саме за допомогою модернізованих інститутів адміністративно-правових режимів Україна прагне створити відпо-

---

<sup>1</sup> Ведом. Верхов. Совета Союза СССР. – 1976. – № 17. – Ст. 291.

<sup>2</sup> Декларация о принципах международного права, касающихся дружеских отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24.11.1970 г. // Действующее международное право. – М., 1996. – С. 65; Единая конвенция о наркотических средствах. 1961 г. // Международное право в документах. – М., 1982. – С. 386; Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации. 1971 г. // там само. – С. 403; Конвенция о режиме черноморских проливов. 1936 г. // там само. – С. 508; Конвенция о режиме судоходства по Дунаю. 1948 г. // там само. – С. 450.

відний міжнародному стандарту баланс між конституційними правами громадян і порядком їх реалізації у спеціально охоронюваних або контрольно-наглядових сферах, чутливих відносно національної безпеки.

Докладно розроблена за усіма юридичними параметрами, підставами і процедурами система адміністративно-правових режимів (і у плані реалізації чинного права, і у разі відмови) як можна краще відповідає сучасним вимогам ліквідації свавілля і волюнтаризму у сфері загальних заходів забезпечення національної безпеки. У зв'язку з цим нині адміністративно-правові режими відіграють роль початкового гаранта законності у сфері їх застосування, бо у кожному з них більшого значення набувають норми, що передбачають не тільки порядок реалізації прав громадян у певній охоронюваній сфері, а й норми, що містять гарантії прав осіб, які потрапили у сферу юрисдикції адміністративно-правових режимів.

Разом з тим слід зазначити, що саме у рамках адміністративно-правових режимів у даний час створюються певні сприятливі умови для розвитку і зміцнення нових економічних і політичних процесів (наприклад, спрощений порядок реєстрації для іноземних інвесторів), а також для захисту цих процесів при надзвичайних та кризових ситуаціях.

Отже, модифіковані стосовно сучасних умов адміністративно-правові режими разом зі своєю основною функцією охорони стають на службу особистості, суспільства та держави.

Такими є основні принципіві положення, які необхідно мати на увазі при розгляді поняття адміністративно-правових режимів, що діють в українській правовій системі, та визначення їх змісту.

Далі, за логікою розгляду питання щодо змісту адміністративно-правових режимів, доцільно використовувати вже згадувані наукові доробки із загальних проблем змісту правового режиму, оскільки зміст адміністративно-правових режимів співвідноситься зі змістом правового режиму як окреме і загальне.

Докладний зміст режимних заходів, що належать до різноманітних видів правових та адміністративно-правових режимів,

визначається їх цільовим призначенням, характером та особливостями тієї діяльності окремих осіб, установ та організацій, які є об'єктом режиму. Однак при всьому різноманітті режимних заходів, обумовленими відмінністю об'єктів, з огляду на єдність їх цільового призначення можна виділити деякі типові елементи, що визначають зміст усіх адміністративно-правових режимів саме як заходів режимної спрямованості. Так, насамперед у змісті адміністративно-правових режимів слід виділити їх цільове призначення, правові принципи, об'єкт адміністративно-правового регулювання, юридичне становище суб'єктів, адміністративно-правовий механізм.

Традиційно предмет і метод розглядуваного правового регулювання не розкривають усього різноманіття юридичного впливу тієї чи іншої галузі права, не дають уявлення про атмосферу, в якій доводиться діяти учасникам відповідних правовідносин. Але відкидати ці поняття не можна, оскільки вони природно вписуються в юридичний режим галузі права, складаючи основу його структури<sup>1</sup>.

Викладене дає підстави зробити такі узагальнюючі висновки.

1. Адміністративно-правовий режим встановлюється з метою забезпечення взаємодії державної адміністрації та приватних осіб на основі права, оскільки він супроводжує діяльність органів та посадових осіб державної адміністрації при їх взаємодії з громадянами та організаціями, а також між її ланками при реалізації ними своїх функціональних обов'язків і регулюванні різних соціальних об'єктів та процесів. У зв'язку з цим даний режим може бути позначений як загальний режим діяльності державної адміністрації. Він розрахований на «повсякденну адміністративну» діяльність, типові соціально-управлінські ситуації. У той же час, коли потрібні спеціальні, особливі заходи виконавчої діяльності, застосовувані на суворо певній території відносно певного об'єкта чи предмета, встановлюються спеціальні адміністративно-правові режими.

---

<sup>1</sup> Хазанов, С. Д. Правовое регулирование чрезвычайного положения в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / С. Д. Хазанов. – Екатеринбург, 1996. – С. 37.

Так, зміна у назві науки «поліцейське право» на «адміністративне право» наприкінці ХІХ ст. була пов'язана не стільки з переорієнтацією законодавства із забезпечення безпеки на внутрішнє управління<sup>1</sup>, скільки з поширенням у наукових і громадських колах теорії правової держави.

Перехід від поняття «поліцейська держава» до понять «правова держава» від поняття «поліцейське право» до поняття «адміністративне право» означав перехід від вседозволеності абсолютизму до зв'язаності державного апарату законодавчими нормами про недоторканність прав особи.

Адміністративно-правові режими покликані збудувати навколо владно-примусових повноважень суб'єктів виконавчої влади непереборний бар'єр, а саме — їх повноваження мають бути взяті у формалізовані рамки юридичних процедур контролюю-наглядового характеру щодо забезпечення законності. Ця межа захищає приватне життя населення від надмірного адміністрування, звичайно, якщо люди самі можуть поклопотатися про власну безпеку і благополуччя. У ситуаціях, коли необхідне втручання державних структур, режими надають таку можливість, але тільки за умов суворого додержання порядку встановленого чинним законодавством.

2. Другим основним призначенням адміністративно-правових режимів є їх здатність впливати на ефективність управлінської діяльності шляхом регулювання відносин усередині апарату управління, раціонально використовувати його правові, кадрові, організаційно-інформаційні та технічні ресурси. Слід зазначити, що для адміністративно-правових режимів характерні загальногалузеві принципи державного управління, які є внутрішнім стрижнем, спрямовуючим початком організації адміністративно-правових відносин. Це своєрідні орієнтири для юридично значущих варіантів поведінки. Вони мають універсальний характер і поширюються на всі сфери адміністративно-правового регулювання. Особливо важливо додержання цих принципів у нормотворчій та правозастосовній діяльності органів виконавчої влади. У за-

---

<sup>1</sup> Манохин, В. М. Концепция программы курса административного права / В. М. Манохин, Н. М. Конин // Гос-во и право. — 1993. — № 5. — С. 52.

рубіжній юридичній літературі, як уже зазначалося, адміністративний режим визначається як режим загального права публічної влади, що включає чотири принципи.

Перший принцип — розділення адміністративних і судових гілок влади, що визначає коло питань, які не входять до юрисдикції загального суду, межі юрисдикції адміністративного суду і сферу застосування адміністративного права із застереженням про існування прогалін в юрисдикції.

Другий принцип стосується особливого режиму адміністративно-правових актів. З одного боку, адміністрація володіє правом ухвалення виконавчих рішень, тобто правом видання в односторонньому порядку нормативних актів, що породжують правові наслідки без згоди приватних осіб, на яких вони покладають обов'язки. З другого боку, адміністрація має у своєму розпорядженні особливі прерогативи при підписанні контрактів, підпорядкованих впливу адміністративного режиму.

Ці принципи можна віднести до повноважень адміністрації, два інших — до її обов'язків, а саме: принцип законності, який зобов'язує адміністрацію поважати додержання правових приписів, а також принцип, котрий полягає у відповідальності публічної влади, суб'єкти якої повинні відшкодувати збитки, заподіяні з їх вини або через інші причини<sup>1</sup>.

В адміністративному законодавстві України адміністративно-правовими принципами виступають принципи законності, обов'язкової наявності суб'єкта адміністративної влади, одностороннього владного ухвалення управлінських рішень, юридичної відповідальності державних органів та посадових осіб, особливого порядку розгляду спорів у сфері державного управління.

На жаль, проблема адміністративно-правових принципів не належить до достатньо розроблених у вітчизняній науці адміністративного права на відміну, наприклад, від кримінального права, де галузевим принципам присвячено спеціальну монографічну літературу<sup>2</sup>. Одну із спроб розв'язати

<sup>1</sup> Див.: Ведель, Ж. Административное право Франции. — С. 65.

<sup>2</sup> Келина, С. Г. Принципы советского уголовного права / С. Г. Келина, В. Н. Кудрявцев. — М., 1988.

проблему загальних принципів адміністративного права зробив В. Настюк, який виділив декілька принципів адміністративно-правового регулювання суспільних відносин: науковість (об'єктивність), законність, єдність рівних прав і рівних обов'язків та ін.<sup>1</sup> Але, на жаль, це не одержало подальшого розроблення в адміністративно-правовій науці.

Переважно у науковій літературі розглядаються тільки принципи окремих правових інститутів: державної служби, державного управління, адміністративної відповідальності. Принципи, що мають загальногалузеве регулятивне значення, концентруються навколо найважливіших галузевих правових категорій: акта управління, органу адміністративної влади, публічної служби, адміністративної вини і відповідальності. Вони закріплюються у законодавстві та справляють безпосередній вплив на поведінку суб'єктів адміністративних правовідносин.

3. Елементом адміністративно-правового режиму виступає об'єкт правового регулювання. У літературі загально визнаним є зв'язок адміністративно-правового регулювання з державно-управлінською діяльністю. Проте саме поняття державного управління тлумачиться неоднозначно. З одного боку, далеко не усі управлінські відносини є об'єктом адміністративно-правового режиму. Наприклад, з-під його дії випадає внутрішньоуправлінська діяльність недержавних організацій. Не входять до об'єкта адміністративно-правового режиму й публічні управлінські відносини за участю Верховної Ради України і представницьких органів влади адміністративно-територіальних одиниць держави. З іншого боку, під дію цього режиму крім управлінської діяльності виконавчих органів влади, підпадає частина діяльності судів загальної юрисдикції, точніше кажучи, порядок розгляду суддею адміністративних правопорушень — суддя у цьому разі не відправляє правосуддя, а виконує юрисдикційні функції суб'єкта органу виконавчої влади<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 29–38.

<sup>2</sup> Бахрах, Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР / Д. Н. Бахрах. – Свердловск, 1989. – С. 126.

Соціальні явища і відносини, що входять до об'єкта адміністративно-правового режиму, створюють особливе середовище, яке характеризується наявністю державно-владних засад, а саме:

- юридичною залежністю об'єктів від односторонніх схвалюваних рішень суб'єктів управління;
- можливістю правомірною застосування фізичної сили, спеціальних засобів та зброї;
- певною обмеженістю судового порядку вирішення спорів між громадянами і представниками влади.

Об'єкт адміністративно-правового режиму не збігається з предметом його правового регулювання. До останнього належать суспільні відносини, зокрема:

- а) що схильні до галузевої правової регламентації та об'єктивно потребують її;
- б) що встановлюють виключні повноваження компетентних органів виконавчої влади<sup>1</sup>.

До об'єкта режиму включаються тільки ті відносини, які фактично потрапили під дію адміністративно-правових норм, оскільки режим — це завжди результат дії, стан упорядкованості і захищеності соціальних зв'язків у суспільстві.

Оскільки адміністративно-правове регулювання може поширюватися на відносини, що пов'язані зі сферою управління окремими галузями, необхідно бути дуже обережним при обранні конкретного об'єкта адміністративно-правового режиму. Відомі випадки, коли до сфери його впливу потрапляли приватноправові за характером відносини (власності, договірних та трудових зобов'язань), що призводило до зміни їх внутрішнього змісту.

4. Одним з основних елементів адміністративно-правового режиму є юридичний статус суб'єктів. Учасники адміністративно-правових відносин унаслідок специфіки управління займають соціально нерівні позиції.

Оскільки адміністративне право закріплює подібне становище, це ставить їх у нерівні умови щодо субординації, де

---

<sup>1</sup> Витченко, А. М. Метод правового регулювання социалистических общественных отношений / А. М. Витченко. – Саратов, 1974. – С. 10.

суб'єкт, наділений юридично владними повноваженнями, реалізує їх шляхом ухвалення односторонньо обов'язкових управлінських рішень щодо об'єкта управління. Але адміністративно-правовий режим, надаючи суб'єкту виконавчої влади юридичні прерогативи, зобов'язаний зосередитися на владному полюсі «система противаг». Йдеться про юридичну зв'язаність державної адміністрації у можливості вибору вільної поведінки у тих сферах, де одна сторона реалізує конституційні права і свободи, а друга — дії адміністрації, які не повинні виходити за рамки вимог закону.

Так, органи державної влади не мають права обирати собі «партнерів» — усі фізичні та юридичні особи повинні мати рівний доступ до управлінських послуг. Це виражається у публічному порядку здійснення операцій (тендерів, державних замовлень, підрядів), конкурсному підборі на посади державних службовців. На посадових осіб державної адміністрації та муніципальної служби накладаються додаткові обмеження — від заборони займатися іншою оплачуваною діяльністю до обов'язку підтримувати свій професійний рівень і політичний нейтралітет<sup>1</sup>.

5. Адміністративно-правовий режим дає змогу розглядати адміністративно-правовий механізм у комплексному поєднанні з принципами та юридичним статусом суб'єктів галузі адміністративного права. Стрижнем адміністративно-правових засобів є метод правового регулювання — централізований, імперативний вплив на суспільні відносини. Недостатньо сказати, що це метод «владного підпорядкування», оскільки зміст адміністративно-правових відносин є більш різноманітним, а складова їх субординації реалізується за допомогою різних юридичних прийомів:

- безпосереднього (прямого) наказу, що існує у відносинах організаційної підлеглості (начальник-підлеглий);
- функціонального зобов'язання, характерне для відносин юридичної підконтрольності (інспектор-підконтрольний);
- координаційне зобов'язання, що існує у відносинах між центральними органами виконавчої влади, які здійснюють

<sup>1</sup> Про державну службу: Закон України від 11.05.2007 р. № 1014-V // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 44. – Ст. 1776. – код 40082/2007.

координацію і регулювання не підлеглими їм органами виконавчої влади адміністративно-територіальних одиниць України;

– довільного розпорядження, що існує при реалізації не-владними суб'єктами прав і свобод, пов'язаних із забезпеченням безпеки, а також при одержанні ними різного роду ліцензій для зайняття певними видами діяльності;

– обов'язкового узгодження, що існує у випадках, коли виникає необхідність прийняти суб'єктами управління спільного рішення, тощо.

Адміністративно-правовий режим має дозвільний вид правового регулювання, що стосується здійснення громадянами певних конституційних прав у сфері управління. Їм кореспондує обов'язок державних органів забезпечити для цього належні умови.

Елементами юридичного змісту адміністративно-правового режиму є правові засоби, які виступають заходами захисту, гарантують «підтримання цього режиму в заданих законом параметрах». До них належать: правозастосовна діяльність органів виконавчої влади, у тому числі застосування державного примусу, адміністративно-юрисдикційні провадження, судовий контроль за діяльністю апарату управління, інститути адміністративного звернення, адміністративної апеляції та ін.

Наведемо ще одне важливе положення, пов'язане з тим, що адміністративно-правовий режим не можна пов'язувати з існуванням окремих норм та відносин. Відомі випадки, коли адміністративні норми зустрічаються у правових інститутах інших галузей права — конституційному, податковому, митному, земельному та ін. Але виникаючі на їх основі правовідносини не підпадають під сферу адміністративно-правового режиму: для цього необхідна дія комплексної сукупності юридичних засобів — принципів, заходів і методів регулювання, процесуальних форм відповідальності та захисту.

На основі галузевих правових режимів створюються особливі режими вторинного, похідного рівня — режими регулювання соціальних процесів, видів діяльності, окремих об'єктів (предметів), територій, на характеристиці яких

ми більш докладно зупинимось у наступних розділах роботи.

Крім цього, у змісті адміністративно-правових режимів можна виділити правові та організаційні елементи. Так, при проведенні режимних заходів взагалі йдеться не про впорядкування якої-небудь діяльності з точки зору технологічного процесу вдосконалення управління у тій або іншій галузі, а переслідується мета зробити цю діяльність підконтрольно-наглядовою відносно інтересів забезпечення національної безпеки, не допускаючи відхилень від установленого порядку, попереджаючи, виявляючи і протидіючи діям, що завдають шкоди охоронюваним інтересам.

Тому в змісті адміністративно-правових режимів на перший план висуваються: регламентація порядку діяльності у режимних сферах; дозвільна система; порядок реєстрації певних видів діяльності окремих категорій осіб, який забезпечує необхідні облік і контроль деяких видів діяльності; пряма заборона окремих дій, деяких видів діяльності; пряма заборона окремих установлень та застосування різних видів відповідальності за порушення чинних правил, а також адміністративних заходів впливу з метою попередження і припинення порушень при суворому додержанні встановлених прав, гарантій і законних інтересів осіб, які потрапили у сферу дії того чи іншого адміністративно-правового режиму.

При цьому слід підкреслити, що вся ця система адміністративно-режимних заходів конкретизується стосовно кожного адміністративно-правового режиму за допомогою правових установлень, що враховують специфічні особливості тієї чи іншої сфери, яка перебуває під їх впливом. У них міститься чітка регламентація порядку діяльності у режимних сферах, здійснювана переважно шляхом установлення позитивних правил поведінки і проведення робіт, які в своїй сукупності утворюють певні параметри цієї діяльності, що перешкоджають здійсненню дій на шкоду національної безпеки (наприклад, порядок в'їзду і проведення робіт у прикордонній та митній зонах тощо).

У відповідних правових актах, що своєчасно доводяться до суб'єктів кожного конкретного режиму, дуже часто визна-

чається, якого роду дозволи та від якого органу потрібні на здійснення режимної діяльності (наприклад, придбання зброї, поліграфічного обладнання), які дії підлягають обов'язковій реєстрації (прибуття іноземних громадян або осіб без громадянства у пункт призначення на території держави), які дії забороняються без спеціального дозволу (аерофотозйомка у прикордонних районах тощо), які види відповідальності та конкретні санкції можуть застосовуватися за порушення режиму, в якому порядку можна оскаржити та заявити претензії на дії державних органів, що перевищили свої повноваження у сфері даного режиму.

Отже, правовий чинник є матеріальною основою, юридичним змістом усіх діючих у державі адміністративно-правових режимів, спрямованих на охорону інтересів національної безпеки.

Наступною невід'ємною складовою кожного конкретного режиму є організаційне забезпечення належної реалізації прийнятих правових норм у тій чи іншій охоронюваній сфері.

Внутрішня організаційна інфраструктура, що забезпечує непохитність реалізації та дієвість установлених режимних правил, притаманні будь-якому виду адміністративно-правових режимів. Їх основу становлять спеціально утворені режимні органи з урахуванням змісту та особливостей того чи іншого адміністративно-правового режиму (органи внутрішніх справ, Служба безпеки України, прикордонна служба, митні органи та ін.).

Режимні органи комплектуються спеціально підготовленим особовим складом, який забезпечується необхідними спеціальними та технічними засобами захисту, контролю та охорони.

Стосовно конкретного режиму ці органи наділені відповідними повноваженнями. У загальному вигляді вони полягають у тому, що у межах своєї компетенції режимні органи правомочні:

- здійснювати контроль за додержанням режимних правил у дорученій їм охоронюваній сфері;

- практично реалізовувати встановлену у даній сфері систему дозволів на здійснення деяких видів діяльності ор-

ганізацій та окремих категорій осіб, що слугує засобом попереднього контролю за майбутнім характером діяльності у режимній сфері, а також своєчасного ознайомлення з порядком осіб, які мають намір вступити у сферу режимних відносин;

– реєструвати певні види діяльності, окремі чинники і категорії осіб у сфері цього режиму в інтересах контролю за додержанням установлених заходів оперативного виявлення порушників, одержання статистичних даних та інших відомостей;

– прямо забороняти окремі конкретні дії, що можуть порушити інтереси забезпечення національної безпеки в охорнюваній сфері;

– реалізовувати у необхідних випадках заходи фізичної охорони та технічного захисту на режимних об'єктах і територіях;

– вдаватися до заходів пропагандистського забезпечення режимних заходів, спеціального навчання і підготовки осіб, зайнятих у сфері даного режиму;

– проводити профілактичну роботу і застосовувати у необхідних випадках заходи адміністративного примусу до порушників устанавленого режиму.

Важливим засобом забезпечення додержання адміністративно-правових режимів та окремих режимних заходів є встановлення відповідальності за їх порушення. Залежно від характеру і суспільної небезпечності цих порушень українське законодавство передбачає відповідальність у кримінальному, адміністративному, цивільно-правовому і дисциплінарному порядку.

Таким чином, регулятивні властивості адміністративно-правового режиму виявляються у використанні спеціального адміністративного механізму регулювання. З огляду на це адміністративно-правові режими, з одного боку, надають органам влади можливість ефективно діяти у різних кризових соціальних ситуаціях, забезпечуючи реальне виконання ними своїх функцій, а з другого — є важливішим правовим засобом забезпечення належної дієздатності громадян та

організацій. Вони роблять «прозорими» вживані адміністративні заходи, наперед інформують учасників про можливі санкції, обмежують адміністративне «свавілля» та впорядковують вільний розсуд посадових осіб при обранні засобів примусового впливу.

Такі, на наш погляд, загальні положення, які необхідно мати на увазі при розгляді питання про поняття, загальну характеристику та зміст адміністративно-правових режимів. Конкретні види адміністративно-правових режимів, їх класифікація, межі їх реалізації розглядаються у наступному розділі цієї роботи.

## РОЗДІЛ 2

### ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

#### 2.1. Критерії класифікації адміністративно-правових режимів

Зміст та класифікацію правових режимів, які можна віднести до розряду адміністративно-правових, на наш погляд, слід розглядати відповідно до сфер державного управління, де повноваження суб'єкта управління переважно поширюються на невизначене коло об'єктів. Прикладом, що ілюструє такого роду режими, може слугувати режим безпеки дорожнього руху, який є достатньо визначеним і персоніфікованим та виступає у досить конкретній нормативно-правовій формі.

Перш ніж викладати проблему, треба зазначити, що існують також адміністративно-правові режими, які можуть поширюватися на невизначене коло не тільки об'єктів, а й суб'єктів державного управління. Типовий приклад цього — державна служба, що виступає як адміністративно-правовий режим, який спеціально їй, власне кажучи, всебічно охоплює трудову діяльність державних службовців, та пронизує собою всі структури і органи усіх гілок державної влади. Зазначені режими є достатньо поширеними, оскільки вони виявляються у масштабному спектрі державно-управлінських відносин, виконують широку гаму функцій, що пов'язані як з формуванням систем управління, так і з визначенням ресурсів реалізації інших адміністративно-правових режимів.

У зв'язку з цим доречно поставити запитання: на що саме спрямовано вплив цих режимів? Воно видається слушним, особливо у контексті аналізу загальнотеоретичних основ адміністративно-правових режимів, вихідним положенням якого, як уже зазначалося, було обрано функціонально-цільову спрямованість будь-якого виду державного управління.

Отже, цільова спрямованість у державному управлінні означає виконання цілком визначених функцій. Ці функції можуть бути сформульовані в регулюючих режимних нормах, а можуть впливати із вимог режиму до функціонування систем управління. Так, відносно режиму державної служби можна із упевненістю стверджувати, що це режим, який регулює кадрову функцію, притаманну будь-якій системі соціального, у тому числі державного, управління.

Що стосується функцій тих чи інших адміністративно-правових режимів, то вони можуть бути досить різноманітними. Проте це розмаїття відповідає існуючій впорядкованій системі функцій державного управління. А це означає, що впорядкуванню і класифікації можуть бути піддані самі адміністративно-правові режими з огляду на їх управлінські функції.

Саме функції й ніщо інше є визначальною характеристикою для здійснення класифікації адміністративно-правових режимів. Зазначене підтверджується й встановленим режимом порядком, що накладається на функції даної системи і здобуває в ній конкретне місце та цільове призначення. Більш того, у конкретних системах установлений режимом порядок може реалізовуватися множинними структурними підрозділами, де він може трансформуватися в їх власні функції, тому певний адміністративно-правовий режим може бути пізнаний у конкретній системі лише на рівні оцінки її функціонування в цілому.

Розглянемо, наприклад, режим державної таємниці. Реалізація цього режиму стосується інформаційного забезпечення управління і діяльності його об'єкта, кадрового апарату, внутрішнього структурування системи підрозділів, інформаційного обміну з іншими органами й організаціями, пропускового режиму, питання матеріально-технічного та спеціального забезпечення діяльності осіб, які мають допуск до роботи з відомостями, що становлять державну таємницю, їх взаємин з колегами по службі тощо. Причому кожний з названих компонентів може бути самодостатнім лише за умови, коли він є складовою частиною загальної діяльності системи, її під-

розділів щодо досягнення загальних інтегрованих цілей режимної спрямованості.

При цьому уточнення або зміна складових елементів режиму державної таємниці, наприклад, переліку відомостей, що становлять державну таємницю, приведе в динаміку всі компоненти системи і може викликати в ній серйозні структурно-функціональні зміни. В умовах докладної нормативності відповідного режиму, який поширює свій вплив на безліч державних органів, це може викликати відчутні зміни в усій системі державного управління.

Сьогодні досить часто зустрічається й зворотнє явище, коли зміни у структурі державних органів призводять до змін в адміністративно-правовому режимі.

Наступне, на чому слід зупинитися, уточнюючи поняття адміністративно-правових режимів, — це те, на що, власне, спрямовано встановлюваний режимом порядок управління. Адже сам по собі порядок управління заради порядку — беззмістовна абстракція. Впорядкувати можна лише діяльність, її організацію та забезпечення. Тільки зв'язаний з конкретною діяльністю порядок перетворюється на відповідний режим. Якщо ж трансформувати ці судження на адміністративно-правові режими, то варто прямо констатувати, що їх нормативність відносно структур державного управління можлива лише у разі, коли регламентована режимом діяльність має для них універсальний характер або містить загальні елементи, котрі можуть бути піддані режимній організації без якогонебудь прямого зв'язку з конкретними структурами. Це означає, що всі елементи адміністративно-правових режимів безпосередньо поширюються на усі без винятку структури, де має місце діяльність щодо їх упорядкування цими режимами. Тією чи іншою мірою конкретна реалізація адміністративно-правових режимів звичайно опосередковується прив'язкою до певних функціональних структур.

Так, ми вже згадували про режим ліцензування, що законодавчо закріплений на рівні Закону України від 1 червня 2000 р. № 1775-III «Про ліцензування певних видів господар-

ської діяльності»<sup>1</sup>. Відносно ж ліцензування діяльності підприємств, установ і організацій з проведення робіт, пов'язаних з використанням відомостей, що становлять державну таємницю, створенням засобів захисту інформації, а також із здійсненням заходів і (або) наданням послуг із захисту державної таємниці, діє спеціальна постанова Уряду України, якою вводиться особливий порядок ліцензування.

Конкретизації піддаються також й надзвичайні адміністративно-правові режими, до числа яких можна віднести правовий режим надзвичайного стану. Для його реалізації в кожному конкретному випадку видається Указ Президента України, в якому мають бути уточнені і конкретизовані:

- обставини, що послужили підставою для уведення надзвичайного стану;
- обґрунтування необхідності уведення надзвичайного стану;
- кордони території, на якій уводиться надзвичайний стан;
- ресурси і кошти, що забезпечують режим надзвичайного стану;
- перелік надзвичайних заходів і термін їх дії, перелік тимчасових обмежень прав і свобод громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства, прав організацій і громадських об'єднань;
- державні органи (посадові особи), відповідальні за здійснення заходів, застосовуваних в умовах надзвичайного стану;
- час набрання Указом чинності, а також строк дії надзвичайного стану.

Надзвичайний стан в Україні або окремих її місцевостях уводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.

<sup>2</sup> Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

Таким чином, із зазначеного можна зробити висновок про те, що адміністративно-правовий режим — це особливий порядок справляння державного впливу загальнообов'язкового характеру для всієї системи органів державної влади. Сам факт загальнообов'язковості цього порядку і його вираження у формі адміністративно-правового режиму має на увазі докладне правове регулювання відповідних суспільних відносин. При цьому визначальною тенденцією треба вважати постійне підвищення рівня нормативно-правових актів, що регулюють конкретні види адміністративно-правових режимів. Наведене дає змогу говорити про те, що останніми роками адміністративно-правові режими все частіше стають предметом законодавчої діяльності, а їх засади закріплюються у законодавчих актах різного рівня.

Якщо взяти до уваги, що адміністративно-правові режими визначають порядок у певних сферах державного управління, а їх вимоги нерідко стосуються реалізації прав, свобод і законних інтересів усіх суб'єктів адміністративного права, то така тенденція є цілком зрозумілою й її варто всіляко підтримувати відповідно до вимог міжнародних норм і стандартів щодо захисту демократичного статусу людини.

Важливо також ураховувати, що адміністративно-правові режими не тільки зачіпають права людини і громадянина, а й нерідко тією чи іншою мірою нівелюють або обмежують їх. У цьому зв'язку не можна не звернути увагу на відповідні конституційні положення. Так, ст. 64 Конституції України забороняє обмеження прав і свобод людини і громадянина, крім випадків передбачених Конституцією України. У той же час ч. 2 цієї ж самої статті передбачає, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Саме це конституційне положення й визначає можливість встановлення та застосування адміністративно-правових режимів, особливо у випадках відхилення державного управління від звичайного стану функціонування суспільства та держави.

Як прямо впливає з Конституції України, підстави обмеження прав і свобод людини і громадянина врегульовано

аналізованою нормою вичерпним чином, оскільки вона безпосередньо вказує на перелік прав і свобод, які не можуть бути обмежені. Отже, введення адміністративно-правових режимів, що зачіпають права і свободи людини і громадянина, також не може мати інших підстав і порядку їх застосування. Крім того, враховуючи наведене, можна сказати, що адміністративно-правові режими повинні бути врегульовані на законодавчому рівні. Таким чином, сама Конституція України прямо передбачає значний обсяг законодавчого регулювання адміністративно-правових режимів, покликаних забезпечити належну життєдіяльність держави, суспільства та окремих громад.

Однак наявність конституційного порядку ставить значні перепони для створення і застосування адміністративно-правових режимів державними органами, особливо органами виконавчої влади на рівні підзаконного регулювання. Проте це не означає, що окремі види адміністративно-правових режимів не можуть бути створені й урегульовані іншими, крім законів, нормативно-правовими актами, наприклад, у тім, що стосується функціонування самих державних органів, зокрема становлення режимів особливого впливу може бути здійснене в рамках тих обмежень, які вже заздалегідь передбачені чинним законодавством, у тому числі, Законом України «Про державну службу».

Крім того, слід мати на увазі, що передбачений Конституцією порядок обмеження прав і свобод людини і громадянина також має чіткі рамки. Так, ч. 2 ст. 64 Конституції України накладає заборону на обмеження прав і свобод, передбачених статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55–63 цієї Конституції. Поточне законодавство України не може порушувати названих конституційних норм і має слугувати підставою запровадження чинників адміністративно-правових режимів, пов'язаних з обмеженням прав і свобод людини і громадянина.

Обов'язково потрібно враховувати, що функціональні адміністративно-правові режими можуть бути врегульовані не тільки одними лише нормативно-правовими актами. Так, згаданий правовий режим надзвичайного стану, відповідно

до ст. 64 Конституції України має бути врегульовано конституційним законом. Таким чином, режим, загальновизнаний в адміністративному праві як його інститут, власне кажучи, регулюється конституційним правом. Те саме стосується, як уже відзначалося, правового режиму іноземців, біженців, осіб без громадянства.

Однак, відповідні акти конституційного права містять норми адміністративного змісту і, що головне, їх реалізація неможлива поза основними адміністративно-правовими процедурами, в яких, до речі, і виявляється деталізація змісту відповідних правових режимів у різних сферах державного управління. За наявності цих обставин є всі підстави відносити відповідні режими до числа функціональних адміністративно-правових, що мають початкове правове регулювання в конституційно-правових нормах. Резюмуючи викладене, можна спробувати дати визначення функціональним адміністративно-правовим режимам.

*Отже, під функціональним адміністративно-правовим режимом розуміється врегульований правом порядок певної діяльності, який має нормативний характер відносно державного управління, є загальнообов'язковим для всіх державних органів та членів суспільства і підлягає конкретизації й захисту у процесі його застосування.*

Проілюструємо наведене визначення характерним прикладом функціонального адміністративно-правового режиму цивільної оборони. Незважаючи на свою спрямованість щодо дії суб'єктів адміністративного права в умовах, далеких від нормального функціонування, цей режим має постійний характер і реалізується як режим підтримання безперервної готовності до настання несприятливих ситуацій та їх подолання на рівні звичайних умов функціонування.

Розглядуваний режим у своїй основі врегульовано Законом України від 3 лютого 1993 р. № 2974-III «Про Цивільну оборону»<sup>1</sup>. Він поширюється на широке коло суб'єктів адміністративного права, про що прямо заявлено у преамбулі:

<sup>1</sup> Про цивільну оборону: Закон України від 03.02.1993 р. № 2974-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 14. – Ст. 124.

«Кожен має право на захист свого життя і здоров'я від наслідків аварій, катастроф, пожеж, стихійного лиха та на вимогу гарантій забезпечення реалізації цього права від Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, керівництва підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності і підпорядкування».

З погляду досліджуваного матеріалу показовою є ст. 1 цього Закону, котра визначає саму цивільну оборону як державну систему органів управління, сил і заходів, що створюються для організації і забезпечення захисту населення від надзвичайних ситуацій техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру. Це свідчить про те, що цивільна оборона поширюється на режим нормального функціонування державного управління, за допомогою якого здійснюється підготовка до дій як в умовах воєнного стану, так і під час самих воєнних дій.

Також слід звернути увагу на такі положення даної статті, в яких визначено систему суб'єктів управління цивільної обороною, зокрема: органи виконавчої влади всіх рівнів, до компетенції яких віднесено функції, пов'язані з безпекою і захистом населення, попередженням, реагуванням і діями у надзвичайних ситуаціях; спеціально уповноважений орган виконавчої влади, до повноважень якого віднесено питання цивільної оборони; відповідні сили, засоби, фонди, медичні та матеріально-технічні ресурси; системи зв'язку, оповіщення та інформаційного забезпечення; служби цивільної оборони тощо. Зазначені суб'єкти на підпорядкованій їм території здійснюють відповідні заходи, які визначені нормативно й заздалегідь деталізовані на рівні чинної нормотворчості органів державної влади та управління (ст. 3 Закону «Про Цивільну оборону»).

Слід відзначити, що ст. 2 цього Закону визначає основний принцип організації цивільної оборони — територіально-виробничий. Таким чином, здійснення заходів цивільної оборони має входити до сфери управлінських впливів всієї сукупності діючих на тій чи іншій території України суб'єктів

державного управління, а також управлінських структур інших організацій незалежно від організаційно-правових форм.

Розділ II даного Закону присвячений повноваженням органів державної влади і органів місцевого самоврядування в галузі цивільної оборони і орієнтований на розмежування предметів їх відання та повноважень, а також встановлення чіткого порядку взаємодій між ними. При цьому повноваження відповідних органів визначено нормативно з певною деталізацією. Так, Законом покладено низку обов'язків на Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші організації, а також на усіх громадян держави. Що стосується повноважень центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, то їхня роль у даній сфері є провідною.

Не менш вагомі повноваження, особливо у звичайних умовах функціонування закріплено за підприємствами, установами, організаціями та громадянами. Так, за ст. 8 Закону України «Про Цивільну оборону» до повноважень різних організацій незалежно від форм власності і підпорядкування віднесено:

- планування і організацію проведення заходів щодо цивільної оборони;
- здійснення заходів щодо підтримання свого стійкого функціонування в умовах надзвичайного і воєнного стану;
- проведення навчання своїх працівників засобом захисту від небезпек, що виникають при веденні воєнних дій або внаслідок цих дій;
- створення і підтримання у стані постійної готовності до використання локальних систем оповіщення;
- створення і зміст із метою цивільної оборони запасів матеріально-технічних, продовольчих, медичних та інших коштів;
- виконання інших заходів з цивільної оборони і несення пов'язаних з цим матеріальних та фінансових витрат у порядку та обсязі, передбачених законодавством, тощо.

Крім цього, на організації, що мають потенційно небезпечні виробничі об'єкти і експлуатують радіаційні, хімічні та

вибухонебезпечні виробництва покладено ще більш істотні завдання. Зокрема, вони зобов'язані вживати додаткових заходів, що зменшують ступінь ризику виникнення аварій, пожеж та вибухів і несуть витрати щодо їх здійснення.

Інакше кажучи, організації, навіть в умовах нормального функціонування, зобов'язані здійснювати комплекс досить витратних заходів щодо реалізації завдань цивільної оборони. Зрозуміло, що в умовах ринкової економіки це аж ніяк не відповідає їх економічним інтересам і може взагалі ставити під сумнів їх конкурентоздатність на ринку з урахуванням зазначених витрат. Проте Закон прямо відніс цивільну оборону до сфери безпеки, а виходить, дав змогу законодавцеві відповідно до ст. 64 Конституції України здійснити відому експансію в галузь охоронюваних Конституцією прав і свобод людини і громадянина з метою безпеки.

Підкреслимо, що діяльність організацій у цьому разі врегульовано нормативно, причому ті з них, які мають особливе значення з погляду забезпечення цивільної оборони, визначаються Урядом України. У зв'язку із цим неважко припустити, що саме такі організації поряд з органами державної влади у першочерговому порядку одержуватимуть відповідне фінансове та матеріально-технічне забезпечення.

Крім цього, у розділі III Закону «Про Цивільну оборону» визначено систему управління цивільною обороною, де відповідну роль відведено центральним органам виконавчої влади, їх керівникам, включаючи Уряд України, які одночасно є начальниками штабів цивільної оборони.

Аналогічне становище склалося на підприємствах, в організаціях та установах. Усі начальники штабів цивільної оборони персонально відповідають за здійснення відповідних режимних заходів на підпорядкованих їм територіально-виробничих утвореннях.

На законодавчому рівні визначається й спеціально уповноважений орган виконавчої влади, до повноваження якого віднесено питання цивільної оборони. Так, відповідно до ст. 6 Закону «Про Цивільну оборону», до його повноважень входять: реалізація державної політики у сфері цивільної обо-

рони; захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, а також попередження цих ситуацій; організація розроблення і здійснення відповідних заходів із цивільної оборони; управління діяльністю підпорядкованих йому органів управління у справах цивільної оборони та спеціалізованих формувань, військами цивільної оборони; контроль за виконанням вимог цивільної оборони, станом готовності сил і засобів цивільної оборони для проведення невідкладних робіт з метою попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; координація діяльності центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад та юридичних осіб щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; оповіщення населення про загрозу виникнення надзвичайної ситуації, забезпечення належного функціонування відомчих територіальних і локальних систем оповіщення; навчання населення, представників органів управління і сил цивільної оборони з питань захисту і дій у надзвичайних ситуаціях; організація фінансового і матеріально-технічного забезпечення військ цивільної оборони; створення відповідно до законодавства України підприємства з виробництва спеціальної техніки, засобів захисту населення і контролю тощо.

Крім того, в окремих випадках можуть створюватися спеціальні органи, що здійснюють управління цивільною обороною на окремих територіях України, а також на територіях, віднесених до груп підвищеної небезпеки. Такі органи комплектуються військовослужбовцями військ цивільної оборони, кошти на утримання яких виділяються із державного бюджету. Іншими словами, йдеться про Сили цивільної оборони, якими є її війська, спеціалізовані та невоєнізовані формування (ст. 9 Закону).

Безпосередні функції у галузі цивільної оборони здійснюють служби цивільної оборони, що організуються начальниками штабів цивільної оборони. Діяльність цих служб забез-

печується військовими та цивільними формуваннями цивільної оборони.

Якщо узагальнити викладене стосовно цивільної оборони, то тут чітко проглядаються усі риси, що відзначалися вище, функціональних адміністративно-правових режимів. Стрижнем цих режимів є врегульована чинним законодавством діяльність у галузі цивільної оборони. Саме ця діяльність і необхідність її ефективної реалізації диктують відповідну систему суб'єктів і об'єктів у галузі цивільної оборони. Зазначену сукупність визначено нормативно, причому так, що провідний суб'єкт (а він законодавчо визначений — Уряд України) має можливість гнучко реагувати на потреби цивільної оборони і відповідним чином змінювати або корегувати її систему.

Розглядуваний режим характеризується належністю до сфери забезпечення державної безпеки. З огляду на це суб'єкти державного управління цивільною обороною одержали можливість залучати до цієї сфери діяльності фактично всіх основних суб'єктів адміністративного права. Більш того, даним режимом встановлюється їх спеціальний правовий статус відповідно до завдань життєдіяльності певних територій та їх населення.

Отже, ми маємо типовий приклад функціонального адміністративно-правового режиму з усіма притаманними йому рисами. Відзначимо, що докладний аналіз цього режиму здійснений нами з метою не тільки ілюстрації викладеного, а й визначення його основних режимних компонентів, а саме:

- призначення і мети режиму;
- розподілу предметів відання і повноважень між суб'єктами режимної організації;
- системи органів державного управління у галузі дій режиму і порядку їх функціонування та взаємодії;
- повноважень органів місцевого самоврядування та інших організацій у галузі режимної оборонно-цивільної інфраструктури;
- спеціальних повноважень суб'єктів режимної організації в частині нормативного регулювання, здійснення нагляду

і контролю за заходами, що у своїй сукупності становлять основу режиму цивільної оборони;

– системи безпосередніх виконавців режиму цивільної оборони, визначення їх спеціального статусу, видання відповідних нормативно-правових актів;

– порядку бюджетного фінансування і компенсації витрат на здійснення режимної організації як за вертикаллю системи виконавчої влади, так і відносно органів місцевого самоврядування, інших організацій та територіальних громад.

Такі поняття і найбільш загальний зміст функціональних адміністративно-правових режимів. Природно, що ми спробували виділити найбільш загальні ознаки для кожного окремого режиму. При цьому не слід забувати низку положень, на які вказувалося вище. Так, треба враховувати розбіжності між режимами в площині мети і засобів, останні можна розділити на основні; такі, що регулюють відносини в окремих сферах державного управління, та ті, що забезпечують ресурсами режимну організацію. Наприклад, у галузі цивільної оборони сама система її заходів та суб'єкти її здійснення фактично стають носіями повноважень спеціального характеру.

Не можна також не враховувати тієї обставини, що функціональні адміністративно-правові режими досить часто накладаються один на одного. Унаслідок цього виникають множинна взаємодія цих режимів і відповідна складність функцій суб'єктів режимної організації. Наприклад, багато елементів цивільної оборони опосередковуються режимами секретності, державної служби, пожежної безпеки, безпеки дорожнього руху, податковим, митним і прикордонним режимами, режимом закритих територіальних утворень та ін.

Звідси, зокрема, і комплексність засобів, які забезпечуються адміністративно-правовими режимами, і відповідно поява функціональних режимів забезпечувального характеру. Натомість в організації державного управління постійно зростає потреба в універсально-функціональних адміністративно-правових режимах. Саме у цьому полягає необхідність тісної інтеграції різних складових державного управління, що спостерігається в сучасних умовах демократичного розвитку України.

Відзначимо також, що зазначене впливає із нормативного характеру основних компонентів функціональних адміністративно-правових режимів щодо їх ієрархії. Всебічний структурно-функціональний аналіз таких режимів, як правило, вказує на їх східчастий характер, обумовлений багаторівневістю і складністю взаємозв'язків суб'єктів режимної організації. При цьому в практиці державного управління виникають і реалізуються вторинні, також функціональні адміністративно-правові режими, що локально виявляються в окремих структурах державного управління. Наприклад, загальний режим безпеки дорожнього руху локально представлено у галузі безпеки військового транспорту, що у певній частині забезпечується власними управлінськими структурами (військовою інспекцією безпеки дорожнього руху)<sup>1</sup>.

Ще однією важливою рисою функціональних адміністративно-правових режимів є їх інтегративний характер у часі стосовно різнорідних правовідносин, що виявляються у механізмі їх реалізації в певній сфері державного управління. З огляду на управлінську сутність режимів зазначимо, що будь-які складні управлінські системи завжди охоплюють своїм функціонуванням множинні пересічні сфери суспільного життя, у зв'язку з чим з'являються досить різнорідні правовідносини. Якщо ж режим має досить масштабний характер, то за певних обставин він починає розглядатися як певна автономна комплексна галузь якщо не права, то законодавства. У цьому зв'язку звернімося до вже згаданого режиму виконання кримінальних покарань. Основи цього режиму закладено в кримінально-виконавчому законодавстві, що розглядається як одна із галузей сучасного права. Заради справедливості необхідно підкреслити, що така позиція традиційно викликала критику й далеко не всі юристи з нею погоджувалися.

Тому видаються цікавими висловлені в літературі думки щодо проблематики співвідношення виконання покарання і державного управління. Найчастіше вони обмежуються тим,

---

<sup>1</sup> Про дорожній рух: Закон України від 30.06.1993 № 3353-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 31. – 338.

що сама постановка дослідницького завдання тією чи іншою мірою зводиться виконання покарання до механізмів державного управління або заперечується. Згідно з такими позиціями, що становлять предмет державного управління адміністративно-правові відносини у діяльності виправних установ виникають лише в процесі організації їх функціонування та проходження служби особовим складом і, отже, не мають місця у кримінально-виконавчих правовідносинах, що виникають у процесі виконання покарання. Інакше кажучи, виконання покарання — це одна категорія, а управління — інша, і змішувати їх недоречно, оскільки вони за своїм змістом не мають взаємозв'язку «як окреме і ціле».

Фактично саме цю позицію реалізовано в чинній моделі кримінально-виконавчого права України. Навряд чи такого роду позиція, незважаючи на свою поширеність, особливо у середовищі пенітенціаристів, може вважатися вичерпною. Один з аргументів найбільш загального характеру в доведенні протилежного полягає у тому, що кримінально-виконавча система є структурою виконавчої влади і здійснює свої специфічні функції за допомогою і у формі державного управління. Тому в дійсності кримінально-виконавчі відносини за своєю природою є якісно своєрідними лише змістовно. Формально ж вони розвиваються і реалізуються в рамках державного управління. Заперечувати цей факт рівнозначно заперечуванню універсальності соціального управління стосовно різномірних суспільних відносин у сфері виконавчої влади. У практиці виконання покарання, як ні в якій іншій галузі життя, «закон сам по собі не коштує нічого (як закон), тому що не може самореалізуватися поза діями владних структур, які застосовують його». Крім того, є чимало прихильників тієї точки зору, згідно з якою управлінський зміст безпосередньо притаманний самій природі цих відносин, що багато років обговорюється в рамках проблеми галузевої належності нині чинного кримінально-виконавчого, а раніше — виправно-трудового права.

Тут можна виділити низку підходів. Один із них, до якого у переважній більшості схильні фахівці у галузі кримінально-

виконавчого права, зводиться до спроб обґрунтування його галузевої самостійності та зумовлюючи її самотність відповідних кримінально-виконавчих відносин. Здавалося б, саме тут найбільше аргументів для заперечення самого факту наявності в них управлінського змісту, що поглинається специфікою цих відносин і у першу чергу свідчить про наявність власного предмета регулювання передбачуваної самостійності галузі права. Однак у тім, що стосується притаманного їй методу регулювання, доводиться визнати, що їм є саме адміністрування. А це й свідчить про те, що змістовно кримінально-виконавчі відносини розгортаються у площині державного управління і реалізуються притаманними йому адміністративними методами. Державне управління здатне опосередковувати реалізацію норм будь-якої галузевої належності і при цьому аж ніяк не перестає бути самим собою.

Слід також підкреслити, що точка зору, відповідно до якої кримінально-виконавче право є самостійною галуззю, розділяється далеко не всіма. Деякі дослідники вважають його підгалуззю кримінального права, а у просторі між двома вже названими позиціями багато років тому сформувалася так і неспростована думка І. Ноя, відповідно до якої норми, що регулюють каральну сторону покарання, є нормами кримінального права, а норми, що регулюють інші його сторони, — нормами кримінально-виконавчого права<sup>1</sup>. Зрозуміло, що обидві точки зору аж ніяк не виключають адміністрування як методу регулювання відповідних відносин та управлінського змісту, що перебудовується у динаміку їхньої реалізації.

Дещо інший підхід простежується у позиціях науковців, які стверджують, що кримінально-виконавчі відносини мають комплексний характер. Наприклад, А. Ременсон відносив їх до змісту особливої комплексної галузі, якою він вважав кримінально-виконавче право<sup>2</sup>. Деякі автори, підкреслюючи комплексність кримінально-виконавчих відносин, додержу-

---

<sup>1</sup> Ной, И. С. Теоретический вопросы лишения свободы / И. С. Ной. – Саратов, 1965.

<sup>2</sup> Ременсон, А. Л. О некоторых вопросах общего учения о наказании в советском уголовном праве / А. Л. Ременсон // Избранные труды. – Томск, 2003. – С. 28.

ються точки зору, згідно з якою вони взагалі не утворюють особливої галузі права, а є галуззю законодавства, яке поєднує комплекс правових норм, що регулюють різноманітні суспільні відносини, у тому числі вихідні для державного управління адміністративно-правові, котрі виникають у процесі виконання покарання.

Особливу увагу хотілося б звернути на позицію тих дослідників, які вказують у тій чи іншій мірі на кримінально-виконавчі відносини, єднальні з кримінальним процесом. Найбільш послідовно ця точка зору розвивалася у спеціально присвячених кримінально-процесуальній проблематиці роботах І. Перлова<sup>1</sup>. Розглядаючи виконання вироку як стадію кримінального процесу, він стверджував, що процесуальна діяльність аж ніяк не завершується зверненням вироку до виконання, а має місце й у перебігу його здійснення. При цьому виконання вироку, в тому числі на стадії виконання покарання, прямо пов'язане із самим вироком як особливим рішенням, реалізацією якого, власне, і є виконання покарання. У цьому сенсі воно є виконавчо-розпорядчою діяльністю, яка протікає в особливій процесуальній формі (державне управління) та спрямована на реалізацію вироків судів до позбавлення волі. У такому разі кримінально-виконавче законодавство, дійсно, є комплексом норм різної галузевої належності і виявляється саме як комплексна галузь законодавства, але не галузь права.

Зупинимося більш докладно на аналізі нашого прикладу, у контексті цього дослідження. Воно полягає у такому: функціональні адміністративно-правові режими, які законодавчо регулюються і охоплюють широкі сфери різноманітних суспільних відносин, нерідко тлумачаться саме як особливі галузі законодавства, які на відомому рівні розвитку починають претендувати й на власне місце у галузевій структурі права. Тому існуюча нині розмитість меж регулюванням адміністративного права зовсім не говорить про його розчинення в інших галузях, навпаки, при уважному аналізі виявляється, що

---

<sup>1</sup> Перлов, И. Д. Кассационное производство в советском уголовном процессе / И. Д. Перлов. – М., 1968.

багато із нових комплексних галузей, які поки ще формуються, є за своїм змістом фактично масштабним адміністративно-правовим режимом і у дійсності мають характеризуватися з позицій адміністративного права як його структурно-функціональна невід’ємна складова.

І це цілком виправдано, оскільки предмет адміністративного права — державне управління — може формувати стабільні структури комплексних різнорідних відносин, що специфічно переломлюються у рамках відповідних систем управління. Вони, звичайно ж, не перестають бути самими собою (відносинами, що належать до інших правових галузей), однак у рамках, що окреслюються функціональним адміністративно-правовим режимом, ті самі відносини наділяються адміністративною формою і стають об’єктом адміністративно-правового регулювання. Як приклад відзначимо, що діяльність із забезпечення виконання повноважень державних органів втілюється у формі особливого адміністративно-правового режиму, яким є державна служба. Це особливий інститут адміністративного права, хоча змістовно врегульовані ним відносини мають початкову природу відносин трудового права. І якщо діяльність у формі державної служби — явище типово публічно-правове, то власне самі трудові правовідносини усе більше тяжіють до інституту приватного права.

Отже, функціональні адміністративно-правові режими являють собою, як можна побачити із переднього аналізу, свого роду відкрити множинність. Їх кількість постійно поповнюється одночасно у двох напрямках: перший пов’язаний з формуванням нових режимів, другий — з їх конкретизацією відносно функціонування сфер державного управління. Тому з погляду наукового дослідження просте перерахування функціональних режимів та їх відокремлений аналіз не можна визнати продуктивними. Набагато важливіше, на нашу думку, спробувати вибудувати класифікацію цих режимів, орієнтовану на їх функціональне призначення стосовно сфер державного управління. Зрозуміло, що, говорячи про функціональне призначення, ми маємо на увазі укрупнені блоки функцій у рамках розгалуженої системи державного управління, при

реалізації яких найбільше виявляється тенденція до формування функціональних адміністративно-правових режимів.

Разом з тим треба мати на увазі й те, що будь-який функціональний адміністративно-правовий режим регламентує певну функцію або діяльність, що має місце у галузях і сферах державного управління, специфіка і цільові настанови яких є визначальними для конкретизації певного функціонального режиму стосовно окремих управлінських структур. Крім цього, є власна функціональна спрямованість адміністративно-правових режимів як особливого явища, притаманного державному управлінню, що відображає його власні закономірності і, насамкінець, забезпечує потреби самої управлінської діяльності.

Інакше кажучи, відповідно до того, як саме державне управління здійснюється у певних галузях і сферах життєдіяльності, виникають функціональні режими, що відображають специфіку цих сфер і реалізовані у них функції держави. Ці режими у нормативно-правовій формі забезпечують режимну організацію саме державного управління як явища загального й універсального для діяльності багатьох державних структур. У зв'язку з цим функціональні режими здобувають й власне функціональне призначення в державному управлінні.

Таким чином, намагаючись вибудувати класифікацію адміністративно-правових режимів, слід виходити одночасно з двох підстав. Перша й базова — це належність режимів до галузей державного управління; друга — власна функціональна специфіка адміністративно-правових режимів.

Варто підкреслити, що усі режими поділяються на режими звичайного функціонування і ті, які пов'язані з подоланням ситуацій надзвичайного характеру. Так, у результаті проведеного нами аналізу можна зробити висновок про те, що у цьому відношенні функціональні режими поділяються на режими нормального функціонування, надзвичайні, а також ті, які мають змішаний характер, тобто одночасно об'єднують у собі регламентацію нормального функціонування і заходи щодо подолання надзвичайних ситуацій. Останнє твердження також треба враховувати при вибудові класифікації функціональних

режимів. При цьому кожний з них, як правило, має декілька складових, а саме: визначення і закріплення найбільш загальних чинників даного режиму, а також його багаторівневу конкретизацію.

## **2.2. Види та зміст адміністративно-правових режимів**

Як можна побачити із попереднього підрозділу, обираючи першоосною класифікації галузі державного управління, доцільно чітко орієнтуватися на позицію, що сформувалася в адміністративному праві стосовно даного питання. У цьому зв'язку слід виділяти функціональні адміністративно-правові режими, що мають місце у сфері антимонопольної діяльності, галузі управління економікою, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах.

Функціональний режим, що діє у сфері регулювання антимонопольної діяльності, має основу в нормах законів України. Особливе місце тут посідають закони України «Про захист економічної конкуренції»<sup>1</sup> та «Про природні монополії»<sup>2</sup>. Загальний режим обмеження монополістичної діяльності необхідно прямо віднести до режимів нормального функціонування. Цей режим не містить елементів надзвичайних ситуацій, а як засоби їх реалізації використовуються санкції до порушників вимог режиму.

З погляду регламентації самого управління тут також немає нічого примітного. Вся специфіка режиму полягає в обумовленій ним діяльності, звідки випливають вимоги до відповідної системи державного управління у галузі антимонопольної діяльності. Однак треба підкреслити, що сама специфіка суб'єктів-монополістів диктує доцільність встановлення відносно них особливих режимів діяльності в окремих ситу-

<sup>1</sup> Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.

<sup>2</sup> Про природні монополії: Закон України від 20.04.2000 р. № 1682-III // Там само. – 2000. – № 30. – Ст. 238.

аціях. Наприклад, відносно гірничих підприємств встановлений спеціальний режим банкрутства, зумовлений Законом України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»<sup>1</sup>.

Крім загального, існують функціональні режими, що визначають діяльність окремих природних монополій. Прикладом цьому може слугувати функціональний адміністративно-правовий режим, пов'язаний з виробництвом, переданням, постачанням і використанням енергії, основи якого визначаються Законом України «Про електроенергетику»<sup>2</sup>, режим функціонування залізничного транспорту, в основі якого лежить Закон України «Про залізничний транспорт»<sup>3</sup> та ін.

Відносно режимів діяльності у сфері зв'язку справи йдуть аналогічно. У цілому ці режими визначаються Законом України «Про телекомунікації»<sup>4</sup>, але оскільки сфера зв'язку містить у собі низку різновидів, то щодо окремих з них установлені власні функціональні адміністративно-правові режими і власні режими використання фінансових та інформаційних ресурсів.

Так, у галузі поштового зв'язку діє режим, обумовлений Законом України «Про поштовий зв'язок»<sup>5</sup>. Складовою частиною цього режиму є режим таємниці зв'язку, встановлений ст. 14 цього Закону. Ще одним різновидом зв'язку є фельд'єгерський зв'язок, режим діяльності якого формується на базі Угоди про Міжурядовий фельд'єгерський зв'язок, підписана Україною 14 вересня 1999 р.<sup>6</sup> Це досить специфічний вид зв'язку, який є складовою частиною засобів забез-

<sup>1</sup> Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України від 14.05.1992 р. № 2343-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України.. – 1992. – № 31. – Ст. 440.

<sup>2</sup> Про електроенергетику: Закон України від 16.10.1997 р. № 575/97-ВР // Там само. – 1998. – № 1. – Ст. 1.

<sup>3</sup> Про залізничний транспорт: Закон України від 04.07.1996 р. № 273/96-ВР // Там само. – 1996. – № 40. – Ст. 183.

<sup>4</sup> Про телекомунікації: Закон України від 18.11.2003 р. № 1280-IV // Там само. – 2004. – № 12. – Ст. 155.

<sup>5</sup> Про поштовий зв'язок: Закон України від 04.11.2001 р. № 2759-III // Там само. – 2002. – № 6. – Ст. 39.

<sup>6</sup> Угода про Міжурядовий фельд'єгерський зв'язок, підписана Україною 14.09.1999 р. [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Загол. з екрану.

печення державної безпеки України, що впливає із завдань, передбачених зазначеною Угодою. Ці завдання зводяться в основному до доставлення в адміністративно-територіальні центри України й назад, а також до столиць держав-учасниць Угоди про Міжурядовий фельд'єгерський зв'язок відправлень особливої важливості, цілком секретних, секретних та інших службових відправлень, у тому числі:

- Президента України, органів законодавчої, виконавчої та судової влади України;

- місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування;

- органів військового управління, у тому числі Міністра оборони України, Генерального штабу Збройних Сил України, штабів родів військ, військових з'єднань, флотів, прикордонних напрямів, підрозділів внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України;

- адміністрацій промислових і військових об'єктів, що мають особливо важливе державне значення.

Крім того, фельд'єгерська служба здійснює доставлення:

- за рубіж кореспонденції, а також технічної документації та зразків промислових виробів за рішенням Уряду України;

- кореспонденції глав держав і глав урядів, органів державної влади держав-учасниць Угоди про Міжурядовий фельд'єгерський зв'язок;

- кореспонденції робочих органів Співдружності Незалежних Держав, розташованих на території України.

Природно, що на цей вид діяльності повною мірою поширюється функціональний адміністративно-правовий режим державної таємниці, основу якого становить Закон України «Про державну таємницю»<sup>1</sup>. У свою чергу, цей режим є складовою частиною інформаційних режимів, основою яких є, зокрема, Закон України «Про інформацію»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.

<sup>2</sup> Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII // Там само. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

Доцільно підкреслити, що з огляду галузевої структури державного управління режим фельд'єгерського зв'язку є міжгалузевим і поширюється на кореспонденцію фактично всіх органів державної влади і в окремих випадках — органів місцевого самоврядування. Крім того, це стосується й адміністрації промислових та інших організацій, що мають особливе значення для безпеки держави. Через це режим фельд'єгерського зв'язку взагалі випадає з антимонопольної діяльності, скоріше за все належить до адміністративно-політичної сфери.

Зазначимо також, що у галузі зв'язку, можливо, навіть більше, ніж де-небудь ще, виявляється специфіка режимної діяльності у сфері інформації та інформатизації. Цей вид режимної діяльності у цілому є міжгалузевим і, як уже відзначалося, належить до режимів, що забезпечують функціонування будь-якої управлінської структури. Це найбільш чітко виявляється у режимі державної таємниці та супутніх йому режимах діяльності, пов'язаних з використанням відомостей, що становлять державну таємницю. Те саме стосується інформації обмеженого доступу, конфіденційного та комерційного характеру.

Ще одна сфера антимонопольної діяльності, на яку варто звернути увагу з погляду функціональних адміністративно-правових режимів, — це сфера виробництва і обігу спирту етилового, алкогольної та спиртозмістовної продукції. Основою цього режиму на цей час є Закон України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів»<sup>1</sup>. При цьому окремі, більш особливі елементи даного режиму регулюються як законами, так і нормативно-правовими актами підзаконного характеру, що видаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Відмітимо, що функціонально режим виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напо-

---

<sup>1</sup> Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів: Закон України від 19.12.1995 р. № 481/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. — 1995. — № 46. — Ст. 345.

їв та тютюнових виробів у багатьох відношеннях має специфічну спрямованість на забезпечення суспільної безпеки та захист прав споживачів (з урахуванням того, що притаманно саме цьому режиму) і підтримується заходами адміністративного примусу.

Функціональні адміністративно-правові режими у галузі управління економічною сферою досить різноманітні й численні. Їх особливість визначається специфікою сучасної вітчизняної економіки, яка переживає глибинні ринкові перетворення на тлі багаторічної кризи. При цьому держава за допомогою ресурсів державного управління іноді змушена вирішувати досить суперечливі завдання. З одного боку, це необхідність широкого державного регулювання і контролю, а з другого — потреба у лібералізації економічних відносин. У цьому аспекті використання функціональних адміністративно-правових режимів, що закріплюють відносини в окремих найбільш важливих галузях економічної діяльності виявляється досить доречним. Розглянемо основні різновиди діючих у цій сфері режимів.

Насамперед вони поділяються на галузі державного управління, серед яких виділяють управління промисловістю, агропромисловим комплексом, транспортним комплексом, фінансами, зовнішньоекономічною діяльністю, митною справою, охороною прав споживачів у сфері оподаткування, використання і охорони природних ресурсів тощо. Дослідження кожної із цих галузей щодо вичерпного вивчення діючих режимів може скласти предмет самостійної роботи. Тому, орієнтуючись на мету і завдання даної роботи, зупинимось лише на деяких режимах, що відображають специфіку режимної організації державного управління економікою.

У першу чергу, це режим діяльності основних господарюючих суб'єктів у ринкових умовах. Уже зпочатку економічних реформ було прийнято Закон України «Про підприємництво»<sup>1</sup>, що визначає основи цього режиму. Крім того, режимної регламентації зазнали процеси перетворення еко-

<sup>1</sup> Про підприємництво: Закон України від 07.02.1991 р. № 698-ХІІ // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991 р. – № 14. – С. 168.

номіки. У зв'язку із цим було встановлено режими, що створювали умови для вільної конкуренції, і в цілому механізм антимонопольної діяльності держави, про що вже йшлося<sup>1</sup>.

Необхідність у впорядкуванні приватизації відображено в режимі, встановленому, зокрема, Законом України «Про приватизацію майна державних підприємств»<sup>2</sup>, а також у Законі України від 6 березня 1992 року № 2171-ХІІ «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)».

Ринкові реформи неминуче торкнулися й зовнішньоекономічної діяльності, де також було встановлено особливі функціональні адміністративно-правові режими. В їх основі лежить Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність»<sup>3</sup>. Доцільно відмітити ще один різновид функціональних адміністративно-правових режимів, що представлений зазначеним Законом. У цьому разі, і це варто особливо відмітити, ми маємо справу з режимом, орієнтованим лише на суб'єктів державного управління. При цьому діяльність цих суб'єктів охоплена режимом тільки у певній галузі державного управління відповідно до їх конкретних функцій у даній сфері. У результаті такого роду режим можна охарактеризувати як галузевий адміністративно-правовий режим функціонування суб'єктів державного управління.

У цьому зв'язку зазначимо, що режими, які встановлюються положеннями про конкретні органи державного управління, не мають комплексного характеру регулювання, оскільки відповідними нормативно-правовими актами чітко визначені владні суб'єкти та їх компетенція. Такі режими за своїм змістом є галузевими адміністративно-правовими режимами, що забезпечують функціонування відповідних об'єктів державного управління. Прикладами таких режимів можуть слугувати також режим функціонування виробничих коопе-

<sup>1</sup> Ковальова, М. В. Адміністративно-правові режими підприємницької діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2007. – 19 с.

<sup>2</sup> Про приватизацію майна державних підприємств: Закон України від 04.03.1992 р. № 2163-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 24. – Ст. 183.

<sup>3</sup> Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1991 р. № 959-ХІІ // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 29. – Ст. 377.

ративів, установлений Законом України «Про кооперацію»<sup>1</sup>, режим фінансово-промислових груп, режим функціонування банків і банківської діяльності тощо.

Відзначимо, що регламентація взаємовідносин кооперативних організацій і держави також становить частину відповідного режиму. Так, цьому питанню спеціально присвячено розділ V Закону України «Про кооперацію». При цьому не можна не згадати й про режими, які визначають діяльність різного роду об'єднань суб'єктів ринкових відносин. Прикладом цього може бути режим діяльності торгово-промислових палат, встановлений Законом України «Про торгово-промислові палати»<sup>2</sup>.

Як висновок зазначимо, що серед функціональних адміністративно-правових режимів є режими, які окремо визначають функціонування суб'єктів і об'єктів управління.

Особливе місце у державному управлінні промисловістю посідають режими, що забезпечують безпечне здійснення тих чи інших функцій у цій галузі. Крім того, режими безпеки можуть встановлюватися й в окремих сферах виробництва. Прикладом нормативно-правового акта, що регулює цей режим, може бути Угода про співробітництво в галузі забезпечення промислової безпеки на небезпечних виробничих об'єктах від 28 вересня 2001 р., яку Верховна Рада України ратифікувала 10 грудня 1991 р.<sup>3</sup>

Стосовно державного управління економікою треба відмітити існування режимних дозвільних процедур, за допомогою яких держава допускає до окремих видів діяльності суб'єктів ринкових відносин. Це, зокрема, ліцензування, сертифікація, атестація, акредитування та ін. У цьому разі важливо відмітити, що забезпечення свободи конкуренції вимагає чіткого визначення вимог щодо здійснення відповідних процедур і обмеження розсуду суб'єктів державного управління.

<sup>1</sup> Про кооперацію: Закон України від 10.07.2003 р. № 1087-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 5. – Ст. 35.

<sup>2</sup> Про торгово-промислові палати: Закон України від 02.12.1997 р. № 671/97-ВР // Там само. – 1998. – № 13. – Ст. 52.

<sup>3</sup> Угода про співробітництво в галузі забезпечення промислової безпеки на небезпечних виробничих об'єктах від 28 вересня 2001 р. [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Загол. з екрану.

Останнє досягається встановленням спеціальних процедурних режимів відповідно до чинного законодавства України.

Головними умовами одержання дозволу (в тій чи іншій формі) на здійснення окремих видів діяльності є забезпечення певних вимог до параметрів та якості її результатів. Досягається це особливими процедурами, до яких належать процедури стандартизації, сертифікації, забезпечення єдності вимірів та ін. Ці процедури також мають режимну регламентацію і законодавчо закріплені. Умовно їх можна було б позначити як режими стандартизації, вважаючи їх різновидом процедурних режимів. Вони мають міжгалузевий характер і тією чи іншою мірою зустрічаються у будь-якій структурі державного управління, поширюючи свій вплив як на його суб'єктів, так і на об'єкти.

Доволі важливе місце у сфері державного управління економікою посідають податкова і митна служби. У такому разі також діє низка функціональних адміністративно-правових режимів. При цьому першоосною податкового режиму в Україні є Закон України «Про систему оподаткування»<sup>1</sup>, митного — Митний кодекс України<sup>2</sup>. Податковий і митний режими можуть конкретизуватися стосовно особливих груп суб'єктів і об'єктів, що підпадають під дію відповідних функціональних режимів. Так, встановлюються спеціальні податкові і митні режими. У системі податкової служби конкретизовано й режим проходження державної служби. Те саме має місце в органах митної служби, де встановлено режим державної служби, досить схожий з режимом, встановленим для осіб керівного складу органів внутрішніх справ. Цей режим врегульовано Положенням про Державну митну службу України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 940<sup>3</sup>, а також По-

<sup>1</sup> Про систему оподаткування: Закон України від 25.06.1991 р. № 1251-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. — 1991. — № 39. — Ст. 510.

<sup>2</sup> Митний кодекс України від 11.07.2002 р. № 92-IV // Там само. — 2002. — № 38. — Ст. 288.

<sup>3</sup> Положення про Державну митну службу України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 940 // Офіц. вісн. України. — 2007. — № 53. — С. 92. — Код акта 40488/2007.

ложенням про порядок і умови проходження служби в митних органах України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 9 лютого 1993 р. № 97<sup>1</sup>.

Досить показово, що у сфері оподаткування діє особлива правоохоронна структура — податкова міліція, специфіка якої диктує необхідність розглядати її діяльність не тільки у сфері державного управління економікою, а й у правоохоронюваній сфері. Про це свідчать, зокрема, особливі завдання, повноваження та права податкової міліції, закріплені у розділі V Закону України «Про державну податкову службу в Україні»<sup>2</sup>, що у цілому можна розглядати як джерело функціонального режиму діяльності даної системи органів.

Відповідно до названого розділу податкова міліція уповноважена:

- приймати і реєструвати заяви, повідомлення та іншу інформацію про злочини і правопорушення, віднесені до її компетенції, здійснювати в установленому порядку їх перевірку і приймати щодо них передбачені законом рішення;

- здійснювати відповідно до закону оперативно-розшукову діяльність, досудову підготовку матеріалів за протокольною формою, а також проводити дізнання та досудове (попереднє) слідство в межах своєї компетенції, вживати заходів до відшкодування заподіяних державі збитків;

- виявляти причини і умови, що сприяли вчиненню злочинів та інших правопорушень у сфері оподаткування, вживати заходів до їх усунення;

- забезпечувати безпеку працівників органів державної податкової служби та їх захист від протиправних посягань, пов'язаних з виконанням ними посадових обов'язків;

- запобігати корупції та іншим службовим порушенням серед працівників державної податкової служби;

---

<sup>1</sup> Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 9 лютого 1993 р. № 97 // [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Загол. з екрану.

<sup>2</sup> Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 04.12.1990 р. № 509-ХІІ // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 6. – Ст. 37.

– збирати, аналізувати, узагальнювати інформацію щодо порушень податкового законодавства, прогнозувати тенденції розвитку негативних процесів кримінального характеру, пов'язаних з оподаткуванням, тощо.

Суперечливим на сьогодні є становище агропромислового комплексу, який набагато складніше піддається ринковим реформам, ніж інші сфери економіки. Але й у цій галузі мають місце функціональні адміністративно-правові режими, серед яких з погляду проведеної класифікації доцільно відмітити режими, що визначають особливий статус продукції окремих видів сільськогосподарського виробництва: зерна, насінництва, селекційних досягнень, тваринництва тощо. При цьому тут функціонують режими особливої підтримки і участі держави у розвитку та підтриманні цієї сфери виробництва<sup>1</sup>.

У зв'язку з переходом до ринку і лібералізацією торгівлі в Україні постала актуальна проблема захисту прав споживачів товарів і послуг. У 1991 р. було прийнято Закон України «Про захист прав споживачів»<sup>2</sup>, яким встановлено функціональний адміністративно-правовий режим захисту цих прав. Режим захисту прав споживачів є, власне кажучи, режимом повсякденної дії і загального поширення. Його зміст зводиться до переважного визначення прав споживача та обов'язків продавця товарів або послуг з акцентом на додержання прав споживача. Особливу увагу приділено механізмам забезпечення захисту цих прав, а також відповідальності продавця за їх порушення.

Якщо проаналізувати режим захисту прав споживачів з позицій визначення його функціональної спрямованості, то на першому плані — спільне для будь-якого функціонального адміністративно-правового режиму впорядкування певної сфери суспільних відносин. У цьому зв'язку важливо підкреслити, що даний функціональний режим закладає першо-

<sup>1</sup> Див. напр.: Про охорону прав на сорти рослин: Закон України від 21.04.1993 р. № 3116-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – № 21. – Ст. 218; Про карантин рослин: Закон України від 30.06.1993 р. № 3348-ХІІ // Там само. – 1993. – № 34. – Ст. 352.

<sup>2</sup> Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 р. № 1023-ХІІ // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 30. – Ст. 379.

основи ринкових відносин у сфері масового споживання і тим самим сприяє реалізації низки базових для сучасного суспільства цінностей з урахуванням пріоритету споживача у відносинах із продавцем товарів і послуг.

Не можна залишити осторонь таку функцію зазначеного режиму, як забезпечення безпеки товарів і послуг, що є складовою частиною більш загальної функції забезпечення суспільної безпеки. З огляду на це даний режим передбачає комплекс заходів державного і суспільного характеру, які забезпечують ефективний захист прав споживача. При цьому використовуються як примус, так і заходи позитивної відповідальності, включаючи інформування споживачів про якість і властивості товарів та послуг, а також щодо асортименту споживчого ринку, засобів захисту своїх прав і заходів впливу на продавців.

Так, розділ IV згаданого Закону «Діяльність органів влади у сфері захисту прав споживачів» передбачає комплекс заходів адміністративного примусу, включаючи попередження, припинення та накладення стягнень на продавців, які порушили права споживачів. У цих заходах проглядаються основи більш деталізованих адміністративно-правових режимів, що конкретизують перший (загальний) та відповідають функціям адміністративного примусу. Такі режими встановлюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Те саме стосується й заходів щодо реалізації основних положень режиму захисту прав споживачів.

Резюмуючи викладене, слід констатувати, що у галузі захисту прав споживачів діють функціональні різнорівневі і взаємозалежні адміністративно-правові режими, що забезпечують громадський порядок і суспільну безпеку та застосування з цією метою заходів адміністративного примусу, а також заходів, спрямованих на відновлення порушених прав (позитивна відповідальність).

До функціонального режиму охорони прав споживачів досить близько примикає режим рекламної діяльності, осно-

ви якого встановлено Законом України «Про рекламу»<sup>1</sup>. У тому, що йдеться про функціональний адміністративно-правовий режим, можна переконатися безпосередньо з назви і змісту основних розділів цього Закону. Так, у розділі II визначено загальні вимоги до реклами, у розділі III — особливості рекламування деяких видів товарів, у розділі IV — контроль за додержанням законодавства про рекламу та відповідальність за його порушення. Якщо ж проаналізувати цей режим у цілому, то в контексті функціональної спрямованості він повторює все те, що говорилося про режим захисту прав споживачів, а саме: забезпечення певного порядку у сфері рекламної діяльності, суспільна безпека та застосування заходів адміністративного примусу.

Розглянемо також режими, характерні для соціальної сфери. Досить своєрідним є режим санітарно-епідеміологічного благополуччя населення. Як й у попередньому випадку, цей режим законодавчо закріплен у Законі України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення»<sup>2</sup>. У преамбулі Закону визначено, що цей Закон регулює суспільні відносини, які виникають у сфері забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя, визначає відповідні права і обов'язки державних органів, підприємств, установ, організацій та громадян, встановлює порядок організації державної санітарно-епідеміологічної служби і здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду в Україні.

Даний Закон чітко визначає, що саме включає цей режим, зокрема:

– здійснення державного санітарно-епідеміологічного нагляду;

– визначення пріоритетних заходів у профілактиці захворювань, а також у охороні здоров'я населення від шкідливого впливу на нього чинників навколишнього середовища;

<sup>1</sup> Про рекламу: Закон України від 03.07.1996 р. № 270/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 8. – Ст. 62.

<sup>2</sup> Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-ХІІ // Там само. – 1994. – № 2. – Ст. 218.

– вивчення, оцінка і прогнозування показників здоров'я населення залежно від стану середовища життєдіяльності людини, встановлення чинників навколишнього середовища, що шкідливо впливають на здоров'я населення;

– підготовка пропозицій щодо забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, запобігання занесенню і поширенню особливо небезпечних (у тому числі карантинних) та небезпечних інфекційних хвороб;

– контроль за усуненням причин і умов виникнення та поширення інфекційних, масових неінфекційних захворювань, отруєнь та радіаційних уражень людей;

– державний облік інфекційних і професійних захворювань та отруєнь;

– надання висновків державної санітарно-епідеміологічної експертизи щодо об'єктів поводження з відходами;

– встановлення санітарно-гігієнічних вимог до продукції, що виробляється з відходів, та видавання гігієнічного сертифіката на неї;

– методичне забезпечення та здійснення контролю під час визначення рівня небезпечності відходів.

Як можна переконатися з наведеного змісту режиму, він зводиться до заходів забезпечення суспільної безпеки, але вже у сфері санітарно-епідеміологічного благополуччя населення. Складовими частинами цього режиму знову виступають заходи адміністративного примусу і позитивної відповідальності. Однак у даному випадку більш чітко, ніж у попередніх, проглядаються дві групи базових заходів і складових частин режиму.

Перші мають превентивний характер і спрямовані на підтримання нормального функціонування населення. Другі пов'язані з подоланням негативних наслідків порушення вимог режиму і відновленням нормального стану регульованих ним суспільних відносин. Останнє досягається не тільки за допомогою заходів адміністративного примусу та заходів позитивної відповідальності, а й проведенням органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування комплексу спеціальних заходів, що відповідають специфіці негативної ситуації, що виникла. Це, наприклад, уведення карантину

(ст. 30 Закону), заходи відносно хворих інфекційними захворюваннями (ст. 28) та ін.

Нарешті, окремо слід відзначити режими надання певних видів медичної допомоги. Як приклад наведемо режим трансплантації органів і (або) тканин людини, режим психіатричної допомоги і гарантій прав громадян при її наданні, режим використання наркотичних і психотропних речовин тощо.

Особливе місце серед режимів у соціальній сфері посідають режими охорони історико-культурної спадщини держави і безпечного здійснення тих чи інших видів діяльності. До перших належить, наприклад, режим охорони пам'ятників культури і архітектури, режим особливо охоронюваних природних територій, режим ввезення і вивезення культурних цінностей. Деякі із них мають багатоспрямований характер. Так, режим архітектурної діяльності одночасно включає охорону пам'ятників культури та архітектури і регулює питання охорони навколишнього середовища, пожежної безпеки тощо.

У цій сфері діють також режими, чітко орієнтовані на охорону середовища життєдіяльності людини. Це, наприклад, режим особливо охоронюваних природних територій, встановлений Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища»<sup>1</sup>. У статті 60 розділу XII цього Закону чітко зазначено, що особливій охороні підлягають природні території та об'єкти, котрі мають велику екологічну цінність як унікальні та типові природні комплекси для збереження сприятливої екологічної обстановки, попередження та стабілізації негативних природних процесів і явищ.

Природні території та об'єкти, що підлягають особливій охороні, утворюють єдину територіальну систему і включають території та об'єкти природно-заповідного фонду, курортні та лікувально-оздоровчі, рекреаційні, водозахисні, пользахисні та інші типи територій і об'єктів, що визначаються законодавством України.

Існує й більш загальний режим охорони навколишнього природного середовища, встановлений зазначеним Законом

<sup>1</sup> Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

України. Так, розділ XIII цього Закону присвячено надзвичайним екологічним ситуаціям і заходам їх подолання.

На окремих територіях України основними видами діяльності є ті, що прямо пов'язані із забезпеченням оборони і безпеки держави. Внаслідок їх чітко вираженої специфіки встановлюються особливі функціональні режими, що охоплюють організацію влади і управління, а також можливі обмеження прав і свобод населення, яке мешкає на даній території. Основи зазначеного режиму встановлюються відповідними відомчими нормативно-правовими актами щодо конкретного виду діяльності. Це, зокрема, накази Держбуду України, Держнаглядохоронпраці «Структура реєстру аварійно небезпечних виробничих будівель і споруд»<sup>1</sup>, МНС України «Про затвердження Правил безпеки праці під час експлуатації судноплавних гідротехнічних споруд»<sup>2</sup>, Мінтрансв'язку України «Про затвердження Правил технічної експлуатації портових гідротехнічних споруд»<sup>3</sup>, Мінтрансу України «Про затвердження Правил технічної експлуатації річкових портових гідротехнічних споруд»<sup>4</sup>, «Про затвердження Положення про організацію та порядок здійснення державного технічного нагляду за судноплавними гідротехнічними спорудами та гідротехнічними спорудами портів, суднобудівних та судноремонтних заводів, що перебувають в експлуатації»<sup>5</sup> та ін.

<sup>1</sup> Структура реєстру аварійно небезпечних виробничих будівель і споруд: Наказ Держбуду України, Держнаглядохоронпраці від 27 листопада 1997 р., № 32/288 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 28. – С. 1069.

<sup>2</sup> Про затвердження Правил безпеки праці під час експлуатації судноплавних гідротехнічних споруд: Наказ Міністерства надзвичайних ситуацій України від 14.06.2006 р. № 363 // Там само. – 2006. – № 27. – Ст. 1976.

<sup>3</sup> Про затвердження Правил технічної експлуатації портових гідротехнічних споруд: Наказ Мінтрансв'язку України від 27 травня 2005 р. № 257 // Там само. – 2005. – № 42. – Ст. 2666.

<sup>4</sup> Про затвердження Правил технічної експлуатації річкових портових гідротехнічних споруд: Наказ Мінтранс України від 29 березня 2004 р. № 251 // Там само. – 2004. – № 31. – Ст. 2106.

<sup>5</sup> Про затвердження Положення про організацію та порядок здійснення державного технічного нагляду за судноплавними гідротехнічними спорудами та гідротехнічними спорудами портів, суднобудівних та судноремонтних заводів, що перебувають в експлуатації: Наказ Мінтранс України від 29 березня 2004 р. № 251 // Там само. – 2003. – № 52. – Т. 2. – Ст. 2845.

У цілому в галузі антимонопольної діяльності, управління економікою та соціальної сфері чимало такого роду перехідних режимів, де тією чи іншою мірою починають проявлятися функції і специфіка державного управління адміністративно-політичною та правоохоронною діяльністю. Деякі з них і зовсім мають чітко виражений адміністративно-правовий характер, хоча близько примикають і до економіки, і до питань соціальної та політичної сфер.

Візьмемо, наприклад, режим внутрішніх морських вод, територіального моря і зони, що прилягає до України. З одного боку, встановлюється ціла низка режимів адміністративно-політичної сфери державного управління. Серед них — режим заходу іноземних суден у морські порти України, режим військово-морських баз і пунктів базування військових кораблів, режим заходу іноземних військових кораблів та інших державних суден, експлуатованих у некомерційних цілях, в морські порти.

Разом з тим цей багатомірний функціональний адміністративно-правовий режим включає такі складові, як режими пошуково-рятувальних і суднопіднімальних операцій, створення штучних споруджень, прокладення підводних кабелів і трубопроводів у внутрішніх морських водах та територіальному морі; дослідження, розвідування, розроблення (видобування) та охорони водних біологічних ресурсів та інших природних ресурсів і навколишнього середовища внутрішніх морських вод та територіального моря.

Існують і режими морських наукових досліджень у внутрішніх морських водах і територіальному морі, захисту і збереження морського середовища та природних ресурсів внутрішніх морських вод і територіального моря, поховання відходів та інших матеріалів і скидання шкідливих речовин у внутрішніх морських водах та територіальному морі, охорони внутрішніх морських вод, територіального моря та їх природних ресурсів. Все це, як можна помітити, більшою мірою примикає до державного управління у галузі економіки і соціальної сфери.

До цього режиму також належить режим спеціальної економічної зони, встановлений Законом України «Про загальні

засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон»<sup>1</sup>. Під нею розуміється «частина території України, на якій встановлюються і діють спеціальний правовий режим економічної діяльності та порядок застосування і дії законодавства України. На території спеціальної (вільної) економічної зони запроваджуються пільгові митні, валютно-фінансові, податкові та інші умови економічної діяльності національних та іноземних юридичних і фізичних осіб» (ч. 1 ст. 1 Закону).

Нарешті, остання група функціональних адміністративно-правових режимів, на яких, на наш погляд, слід зупинитися у цьому дослідженні, — це режими адміністративно-політичної сфери. До цієї сфери, на думку більшості дослідників, належать управління у сфері оборони і військової служби, управління у сфері безпеки і охорони державного кордону України, управління внутрішніми і зовнішніми справами, а також управління юстицією.

Що стосується функціональних адміністративно-правових режимів, які діють у даній сфері, то вони потребують особливого розгляду, хоча й в окремих проявах уже відзначалися вище. Лише зазначимо, що функціональні режими адміністративно-політичної сфери — це найбільш визнана більшістю науковців сфера режимної організації державного управління, оскільки саме тут виявляються владна сутність державного управління, його жорстка вертикальна спрямованість, найбільш чітка визначеність управлінських відносин та їх забезпеченість особливими видами адміністративного примусу. Саме у цій сфері найбільше виявляються особливості правоохоронних адміністративно-правових режимів.

Перш ніж перейти до узагальнюючих висновків, підкреслимо особливу значущість і роль функціональних адміністративно-правових режимів у державному управлінні, при цьому важливо мати на увазі три основні моменти.

По-перше, націленість функціональних адміністративно-правових режимів на неухильне забезпечення вимог безпеки

<sup>1</sup> Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон: Закон України від 13 жовтня 1992 р. № 2673-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 50. — Ст. 676.

і ефективного функціонування найбільш важливих сфер і галузей державно-управлінської діяльності. Нормативність функціональних режимів — це один із засобів вирішення цих найважливіших завдань.

Дійсно, основа функціональних адміністративно-правових режимів врегульована на рівні законодавства, і щодо цього вона є більш стійкою до ситуативних реакцій, ніж сама система виконавчої влади і державного управління. Доцільно зазначити, що функціональні адміністративно-правові режими, як ніщо інше, сприяють стабілізації та загальній врегульованості системи, і головне — найважливіших функцій державного управління. За допомогою функціональних режимів вони стають значною мірою автономними навіть від коливань у системі влади, не говорячи вже про множинні трансформації, що спостерігаються на цей час у державному управлінні.

При цьому відзначимо, що такого роду стабільність зовсім не означає гальмування необхідних змін. Зрештою, стабільність матеріальних і управлінських функцій первинна відносно органів та організацій, що їх реалізують. В умовах дії налагоджених функціональних режимів останні можуть змінюватися, що аж ніяк не позначиться на функціональній стабільності державного управління.

По-друге, функціональні адміністративно-правові режими у багатьох відношеннях є свого роду опорою влади в її більш-менш стабільних функціях. Наявність цих режимів зовсім не припускає серйозної бюрократизації державного апарату, оскільки нормативно-правовий характер функціональних режимів залишає простір для організаційних новацій.

По-третє, режимна регламентація державного управління, здійснювана у нормативно-правовій формі функціональних адміністративно-правових режимів, залишає значний простір і для адміністративного розсуду, без якого не можна уявити ефективну управлінську діяльність, тим більше, коли йдеться про глибинні реформи суспільства і держави. При цьому цей простір є укладеним у чіткі рамки режимної організації, що гарантує мінімізацію негативних наслідків відчутного адмі-

ністративного розсуду. Тому існують дієві засоби обмеження сваволі і зловживань у частині здійснення реформаторської діяльності.

Отже, така діяльність на сьогодні є чутливою до порядку і дисципліни, подолання корупції і боротьби з організованою злочинністю, усе частіше зв'язується з думкою про відмову від подальшого активного реформаторського процесу. Однак цьому завжди є альтернатива, і вона давно відома у практиці державного управління. Така альтернатива виявляється в ефективному державному управлінні самими реформами, і функціональні адміністративно-правові режими можуть виступати як підмога.

Усі ці досить привабливі властивості і функції адміністративно-правових режимів поки що, на жаль, використовуються далеко не повною мірою. Подолання цієї ситуації є загальним та досить актуальним завданням юридичної теорії і практики. У цьому аспекті ще є досить широкий простір для плідних досліджень і формулювання важливих для практики рекомендацій.

У цьому сенсі з усіх адміністративно-правових режимів особливий інтерес становляють два, спеціально відзначені у Конституції України режими надзвичайного і воєнного станів, правове регулювання яких здійснюється конституційними законами.

Згідно зі ст. 64 Конституції України, як уже зазначалося, в умовах воєнного або надзвичайного стану для забезпечення безпеки громадян і захисту конституційного ладу відповідно до порядку, визначеного законом, можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень. Надзвичайний стан на всій території України і в її окремих місцевостях може вводитися за наявності обставин і в порядку, встановленому Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану»<sup>1</sup>. При цьому не підлягають обмеженню права і свободи, передбачені статтями 24, 25, 27–29, 40, 47, 51, 52, 55–64 Конституції України.

<sup>1</sup> Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. № 1550-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

У преамбулі Закону України «Про правовий режим воєнного стану»<sup>1</sup> зазначено, що воєнний стан вводиться у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності.

На цей час, передбачені Конституцією України режими надзвичайного і воєнного станів одержали чітку правову регламентацію. За надзвичайним характером застосовуваних заходів, використанням особливих сил та засобів, накладенням істотних обмежень на низку конституційних прав і свобод громадян ці режими мають багато спільного, хоча, природно, відрізняються змістовно у зв'язку з розходженнями у подоланні за допомогою кожного з режимів загроз національній безпеці і правопорядку у державі.

Як уже відзначалося, особливості і зміст режиму надзвичайного стану відповідно до ч. 2 ст. 64 Конституції України визначено Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану». Так, у ст. 1 цього Закону надзвичайний стан визначено як особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або при спробі захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до цього Закону повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, обумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень. Від-

<sup>1</sup> Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 6 квітня 2000 р. № 1647-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 224.

повідно й забезпечувальні заходи правоохорони, що застосовуються у рамках даного режиму, мають свою специфіку.

У ст. 4 цього Закону міститься перелік обставин, при яких можливе введення режиму надзвичайного стану, а саме:

1) виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення;

2) здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення;

3) виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів чи місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

4) виникнення масових заворушень, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи;

5) спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства;

6) масовий перехід державного кордону з території суміжних держав;

7) необхідність відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади.

Неординарний характер надзвичайного стану в системі заходів щодо забезпечення правопорядку і безпеки визначає особливий порядок його введення. Надзвичайний стан на всій території України або в її окремих місцевостях уводиться указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України.

Закон чітко регламентує зміст відповідного указу Президента про введення надзвичайного стану. В ньому мають бути визначені:

1) обґрунтування необхідності введення надзвичайного стану;

2) межі території, на якій вводиться надзвичайний стан;  
3) час, з якого вводиться надзвичайний стан, і строк, на який він вводиться;

4) перелік і межі надзвичайних заходів, вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням надзвичайного стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень;

5) органи державної влади, органи військового командування та органи місцевого самоврядування, яким доручається здійснення заходів надзвичайного стану, та межі їх додаткових повноважень;

б) інші питання, що впливають із цього Закону.

Указ Президента України про введення надзвичайного стану, затверджений Верховною Радою України, негайно оголошується через засоби масової інформації або в інший спосіб. Надзвичайний стан в Україні може бути введено на строк не більш як 30 діб і не більш як 60 діб в окремих її місцевостях. У разі необхідності надзвичайний стан може бути продовжений Президентом України, але не більш як на 30 діб. Указ Президента України про продовження дії надзвичайного стану набуває чинності після його затвердження Верховною Радою України.

Надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях може бути скасований указом Президента України раніше строку, на який він вводився, в разі усунення обставин, що обумовили необхідність введення надзвичайного стану. З пропозицією про скасування надзвичайного стану до Президента України може звернутися Верховна Рада України. Надзвичайний стан на території Автономної Республіки Крим або в окремих її місцевостях може бути скасований за ініціативою Верховної Ради Автономної Республіки Крим. Пропозиції щодо скасування надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, введеного з підстав, передбачених п. 1 ч. 2 ст. 4 цього Закону, подаються Кабінетом Міністрів України. Про скасування надзвичайного стану оголошується негайно через

засоби масової інформації або в інший спосіб після видання відповідного указу Президента України.

Норми розділу IV цього Закону досить чітко і переважно однозначно визначають заходи і тимчасові обмеження, що застосовуються в умовах надзвичайного стану, які поділяються на загальні та додаткові. Перші застосовуються в інтересах національної безпеки і громадського порядку з метою запобігання заворушенням або злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей; другі — у зв'язку з надзвичайними ситуаціями природного і техногенного характеру, а також у зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку.

У числі заходів загального характеру Законом визначені:

- 1) встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування по території, де вводиться надзвичайний стан;
- 2) обмеження руху транспортних засобів та їх огляд;
- 3) посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення і народного господарства;
- 4) заборона проведення масових заходів, крім заходів, заборона на проведення яких встановлюється судом;
- 5) заборона страйків.

Якщо обставини введення надзвичайного стану пов'язані із загрозами природного і техногенного характеру, то можуть бути застосовані:

- 1) тимчасова чи безповоротна евакуація людей із місць, небезпечних для проживання, з обов'язковим наданням їм стаціонарних або тимчасових жилих приміщень;
- 2) встановлення для юридичних осіб квартирної повинності для тимчасового розміщення евакуйованого або тимчасово переселеного населення, аварійно-рятувальних формувань та військових підрозділів, залучених до подолання надзвичайних ситуацій;
- 3) тимчасова заборона будівництва нових, розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією надзвичайної ситуації або забезпечен-

ням життєдіяльності населення та аварійно-рятувальних формуваль;

4) встановлення карантину і проведення інших обов'язкових санітарних та протиепідемічних заходів;

5) запровадження особливого порядку розподілення продуктів харчування і предметів першої необхідності;

6) мобілізація та використання ресурсів підприємств, установ і організацій, незалежно від форми власності, для відвернення небезпеки та ліквідації надзвичайних ситуацій з обов'язковою компенсацією понесених втрат;

7) зміна режиму роботи підприємств, установ, організацій усіх форм власності, переорієнтація їх на виробництво необхідної в умовах надзвичайного стану продукції, інші зміни виробничої діяльності, необхідні для проведення аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт;

8) усунення від роботи на період надзвичайного стану, в разі неналежного виконання своїх обов'язків, керівників державних підприємств, установ і організацій, від діяльності яких залежить нормалізація обстановки в районі надзвичайного стану, та покладення тимчасового виконання обов'язків зазначених керівників на інших осіб.

У разі введення надзвичайного стану в зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку додатково можуть здійснюватися такі заходи:

1) запровадження комендантської години (заборона перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби);

2) перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках — проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень та житла громадян;

3) заборона призовникам і військовозобов'язаним змінювати місце проживання без відома відповідного військового комісаріату;

4) обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв та речовин, вироблених на спиртовій основі;

5) тимчасове вилучення у громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боєприпасів, а у підприємств, установ і організацій — також навчальної військової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних і сильнотоксичних хімічних речовин;

6) заборона виготовлення і розповсюдження інформаційних матеріалів, що можуть дестабілізувати обстановку;

7) регулювання роботи цивільних теле- та радіоцентрів, заборона роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого і колективного користування;

8) особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі;

9) порушення у порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських організацій в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Слід зазначити, що Закон визначає діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану, а також обмежує залучення військових формувань до здійснення заходів правового режиму надзвичайного стану, зокрема: громадський порядок, охорона життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів громадян в умовах надзвичайного стану забезпечується силами і засобами органів Міністерства внутрішніх справ України, в тому числі Внутрішніх військ, військ Цивільної оборони, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України відповідно до їх повноважень, встановлених законом. При запровадженні надзвичайного стану з підстав, зазначених у п. 1 ч. 2 ст. 4 даного Закону, коли надзвичайні ситуації техногенного або природного характеру ставлять під загрозу життя і здоров'я значних верств населення і потребують термінового проведення великих обсягів аварійно-рятувальних і відновлювальних робіт, відповідно до указу Президента України про введення надзвичайного стану можуть залучатися до виконання цих робіт також військові

частини Збройних Сил України та органи і підрозділи Державної прикордонної служби України. Згідно з указом Президента України про введення надзвичайного стану за підставами, передбаченими п. 6 ч. 2 ст. 4 Закону, до здійснення заходів надзвичайного стану можуть залучатися військові частини Збройних Сил України та органи і підрозділи Державної прикордонної служби України. Порядок взаємодії військових формувань, які залучаються до здійснення заходів надзвичайного стану, з міністерствами, іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування визначається Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України.

В умовах надзвичайного стану Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні і місцеві органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, а також військове командування та його представники (далі — військове командування), підприємства, установи і організації відповідно здійснюють повноваження, надані їм Конституцією та законами України, і забезпечують виконання заходів, передбачених Законом.

Військовим командуванням, якому в межах, визначених цим Законом, надається право разом з органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування здійснювати заходи правового режиму надзвичайного стану, є: Головне управління внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України; Служба безпеки України; Головне управління сил Цивільної оборони центрального органу виконавчої влади з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи; Військова служба правопорядку у Збройних Силах України.

У період надзвичайного стану не можуть бути відповідно припинені чи обмежені повноваження Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Верховної

Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, міністерств, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також судів, органів прокуратури України, органів дізнання та слідства.

У разі введення надзвичайного стану в Україні чи в окремих її місцевостях Верховна Рада України приймає рішення про продовження сесії або її роботи в пленарних засіданнях протягом усього періоду дії надзвичайного стану.

Якщо указ Президента України про введення надзвичайного стану на всій території України чи в окремих її місцевостях виданий у міжсесійний період, Верховна Рада України збирається у дводенний строк без скликання і працює у сесійному режимі.

Керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій усіх форм власності зобов'язані сприяти негайному прибуттю народних депутатів України на засідання Верховної Ради України та здійсненню їх повноважень.

У разі закінчення строку повноважень Верховної Ради України під час дії надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня першого засідання першої сесії Верховної Ради України, обраної після скасування надзвичайного стану.

В умовах надзвичайного стану органам, що здійснюють управління на відповідній території, указом Президента України про введення надзвичайного стану, затвердженого законом України, визначаються межі додаткових повноважень для здійснення заходів, необхідних для якнайшвидшої нормалізації обстановки, відновлення конституційного правопорядку і законності, а також для ліквідації загрози безпеці громадян.

Здійснення заходів щодо впровадження і забезпечення дій надзвичайного стану, передбачених цим Законом, покладається згідно з указом Президента України на органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування та відповідні військові командування.

Органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування у взаємодії з відповідним військовим командуванням під час дії надзвичайного стану здійснюють заходи, передбачені цим Законом, та забезпечують контроль за додержанням громадського порядку, забезпеченням конституційних прав і свобод громадян, їх безпеки, захисту інтересів держави на відповідних територіях.

Координація діяльності органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, військового командування, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану в частині, що не належить до повноважень Ради національної безпеки і оборони України, покладається на Кабінет Міністрів України.

Для координації дій цих органів, підприємств, установ і організацій в умовах надзвичайного стану з питань підтримання правопорядку і забезпечення безпеки громадян на відповідній території згідно з указом Президента України про введення надзвичайного стану на місцях можуть створюватися оперативні штаби, до складу яких можуть включатися представники Служби безпеки України, центральних органів виконавчої влади з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, внутрішніх справ, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на чолі з комендантами територій.

Розділ V розглядуваного Закону присвячено гарантіям прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб в умовах надзвичайного стану. Правовий статус та обмеження прав і свобод громадян та прав і законних інтересів юридичних осіб в умовах надзвичайного стану визначаються відповідно до Конституції України та інших законів України. Передбачені цим Законом обмеження конституційних прав і свобод громадян, які можуть бути застосовані за умов надзвичайного стану, є вичерпними і розширеному тлу-

маченню не підлягають. Строк їх застосування не перевищує строку, на який вводиться надзвичайний стан. Введення інших обмежень забороняється.

В умовах надзвичайного стану не можуть бути обмежені права і свободи людини і громадянина, зазначені у ч. 2 ст. 64 Конституції України. Правовий статус іноземців та осіб без громадянства, а також юридичних осіб іноземних держав, які перебувають на території України під час надзвичайного стану, визначається Конституцією та законами України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Введення надзвичайного стану не може бути підставою для застосування тортур, жорстокого чи такого, що принижує людську гідність, поводження або покарання, для будь-яких обмежень прав на життя, свободу думки, совісті, релігії в розумінні цих прав і свобод, прийнятому в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права і законах України. Будь-які спроби використати введення надзвичайного стану для захоплення влади або зловживання нею тягнуть за собою відповідальність згідно із законом.

Особам, які втратили житло у зв'язку з обставинами, пов'язаними з дією надзвичайного стану, в тому числі з проведенням робіт по їх відверненню або ліквідації, відповідно до закону надаються жилі приміщення. Особам, які постраждали від надзвичайних ситуацій, в тому числі при проведенні аварійно-рятувальних робіт, відшкодовуються заподіяні матеріальні збитки та надається інша необхідна допомога на умовах і в порядку, встановленому законом.

Юридичним особам, майно і ресурси яких використовувалися для відвернення або ліквідації ситуацій, що стали причиною введення надзвичайного стану, відшкодовується їх повна вартість у встановленому законом порядку.

Особам, тимчасово переведеним на роботу, не обумовлену трудовим договором, а також залученим до робіт по ліквідації надзвичайних ситуацій у випадках, передбачених цим Законом, гарантується оплата праці відповідно до чинного законодавства. Україна згідно з Міжнародним пактом про

громадянські та політичні права при введенні надзвичайного стану негайно після його введення повідомляє через Генерального секретаря ООН державам, які беруть участь у цьому пакті, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого рішення. У повідомленні зазначається також строк, на який вводяться відхилення від зобов'язань, передбачених Міжнародним пактом про громадянські та політичні права.

У такому ж порядку Україна повідомляє про зміни межі відхилень від зобов'язань за Міжнародним пактом про громадянські та політичні права або строку дії обмежень прав і свобод

Таким чином, режим надзвичайного стану посідає особливе місце в забезпеченні правопорядку і національної безпеки держави.

Тепер з метою дієвого дослідження зупинимось на режимі воєнного стану. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» під воєнним станом розуміється особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

Воєнний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України. Указ Президента України про введення воєнного стану, затверджений Верховною Радою України, негайно оголошується через засоби масової інформації. Пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або

в окремих її місцевостях Президенту України подає Рада національної безпеки і оборони України. В указі Президента України про введення воєнного стану зазначаються: обґрунтування необхідності введення воєнного стану; межі території, на якій вводиться воєнний стан, час введення і строк, на який він вводиться; завдання військового командування, органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо запровадження і здійснення заходів правового режиму воєнного стану; вичерпний перелік конституційних прав і свобод людини і громадянина, які тимчасово обмежуються у зв'язку з введенням воєнного стану, а також перелік тимчасових обмежень прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень тощо.

Воєнний стан на всій території України або в окремих її місцевостях скасовується указом Президента України за пропозицією Ради національної безпеки і оборони України в разі усунення загрози нападу чи небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, про що негайно оголошується через засоби масової інформації. З пропозицією про скасування воєнного стану до Президента України може звернутися Верховна Рада України.

Період дії воєнного стану починається з дати і часу початку дії воєнного стану, які встановлюються указом Президента України про введення воєнного стану, і закінчується датою і часом скасування (припинення дії) воєнного стану. У період дії воєнного стану відповідно до Закону можуть тією мірою, в якій це необхідно для забезпечення оборони і безпеки держави, обмежуватися права і свободи громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства (далі — громадяни), діяльність організацій незалежно від організаційно-правових форм і форм власності, права їх посадових осіб. На громадян, організації та їх посадових осіб можуть покладати додаткові обов'язки.

Збройні Сили України, інші війська, військові формування і органи, що виконують завдання у сфері оборони, застосовуються для відбиття або запобігання агресії проти України відповідно до законів та іншими нормативно-правових актів

України, а також відповідно до загальновизнаних принципів і норм міжнародного права та міжнародних договорів України у даній галузі.

Відповідно до специфіки цього режиму змінюється і здійснювана в його рамках правоохоронна діяльність. На підставі указів Президента України на території, на якій введено воєнний стан, застосовуються такі заходи:

1) запровадження трудової повинності для працездатного населення, не залученого до роботи в оборонній сфері та сфері його життєзабезпечення і не заброньованого за підприємствами, установами та організаціями на період мобілізації та воєнного часу, з метою залучення до виконання робіт, які мають оборонний характер, а також ліквідації наслідків стихійного лиха, аварій і катастроф, епідемій, епізоотій, інших надзвичайних ситуацій, які виникли в період дії воєнного стану;

2) використання потужностей та трудових ресурсів підприємств, установ і організацій усіх форм власності для потреб оборони, зміна режиму їх роботи, проведення інших змін виробничої діяльності, а також умов праці відповідно до законодавства про працю;

3) вилучення для тимчасового використання необхідного для потреб оборони майна міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, територіальних громад, підприємств, установ і організацій усіх форм власності та громадян, у тому числі згідно з Положенням про військово-транспортний обов'язок — транспортних засобів, споруд, машин, механізмів, обладнання та інших об'єктів, пов'язаних з обслуговуванням транспорту, та видавання про це відповідних документів установленого зразка;

4) встановлення охорони важливих об'єктів національної економіки України, які забезпечують життєдіяльність населення;

5) запровадження комендантської години (заборони перебувати у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень), а також встановлення спеціального режиму світломакування;

6) встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також руху транспортних засобів;

7) перевірка документів у громадян, а в разі потреби проведення огляду речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, за винятком обмежень, встановлених Конституцією України;

8) порушення у порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських організацій, якщо вона загрожує суверенітету, національній безпеці України, її державній незалежності і територіальній цілісності, життю громадян;

9) здійснення контролю за роботою підприємств зв'язку, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій, театральних, концертно-видовищних та інших підприємств, установ і організацій культури, використання місцевих радіостанцій, телевізійних центрів та друкарень для військових потреб і проведення роз'яснювальної роботи серед військ і населення; регулювання роботи цивільних телерадіоцентрів, заборонення роботи аматорських приймально-передавальних радіостанцій особистого і колективного користування та передавання інформації через комп'ютерні мережі;

10) вилучення у разі порушення вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану у підприємств, установ і організацій усіх форм власності, окремих громадян радіопередавального обладнання, телевізійної, відео- і аудіоапаратури, комп'ютерів, а також у разі потреби інших технічних засобів зв'язку;

11) заборонення торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі;

12) вилучення у громадян вогнепальної зброї та боєприпасів, холодної зброї, а у підприємств, установ і організацій також навчальної та бойової техніки, вибухових, радіоактивних речовин і матеріалів, сильнодіючих хімічних та отруйних речовин;

13) заборонення призовникам і військовозобов'язаним змінювати місце проживання без відома військового командування;

14) встановлення для фізичних і юридичних осіб військово-квартирної повинності з розквартируванням військовослужбовців та розміщенням військових частин, підрозділів і установ;

15) встановлення порядку використання сховищ, споруд та інших об'єктів для захисту населення, а також для задоволення потреб оборони;

16) проведення евакуації населення з місць і районів, небезпечних для проживання, а також підприємств, установ, організацій та матеріальних цінностей, які мають важливе державне, господарське і культурне значення;

17) запровадження в разі необхідності нормованого забезпечення населення основними продовольчими і непродовольчими товарами, ліками;

18) усунення з посад керівників державних підприємств, установ і організацій за неналежне виконання ними своїх обов'язків, призначення виконуючими обов'язки керівників зазначених підприємств, установ і організацій.

В умовах воєнного стану забороняються: зміна Конституції України; зміна Конституції Автономної Республіки Крим; проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування; проведення всеукраїнських та місцевих референдумів; проведення страйків.

На закінчення, резюмуючи викладене щодо теоретико-правової характеристики функціональних адміністративно-правових режимів сформулюємо такі певні висновки.

Функціональні адміністративно-правові режими є особливим різновидом правових режимів, яким притаманні нормативність у визначенні компонентів, що здійснюють режимну систему державного управління, і принципове закріплення основних чинників самої режимної діяльності.

При цьому для функціональних адміністративно-правових режимів характерний акцент на забезпечення режиму самої діяльності, згідно з чим вибудовується відповідна система управління. Такого роду режим звичайно врегульовано інститутами багатьох галузей права. Причому останніми роками чітко спостерігається тенденція до регулювання функціональ-

них адміністративно-правових режимів конституційними законами та іншими законодавчими актами.

У цілому сутність функціональних адміністративно-правових режимів може бути зведена до законодавчого визначення порядку діяльності усіх державних органів, що підлягає нормативній конкретизації у процесі його реалізації.

*У найбільш загальному вигляді функціональні адміністративно-правові режими включають до своєї структури:*

цільове призначення і мету;

розподіл предметів відання і повноважень між суб'єктами режимної діяльності;

систему компетентних органів державного управління і порядок їх функціонування та взаємодії;

повноваження органів місцевого самоврядування та інших організацій в галузі режимної діяльності;

спеціальні повноваження суб'єктів системи здійснення нагляду і контролю за заходами, що становлять механізм цього режиму;

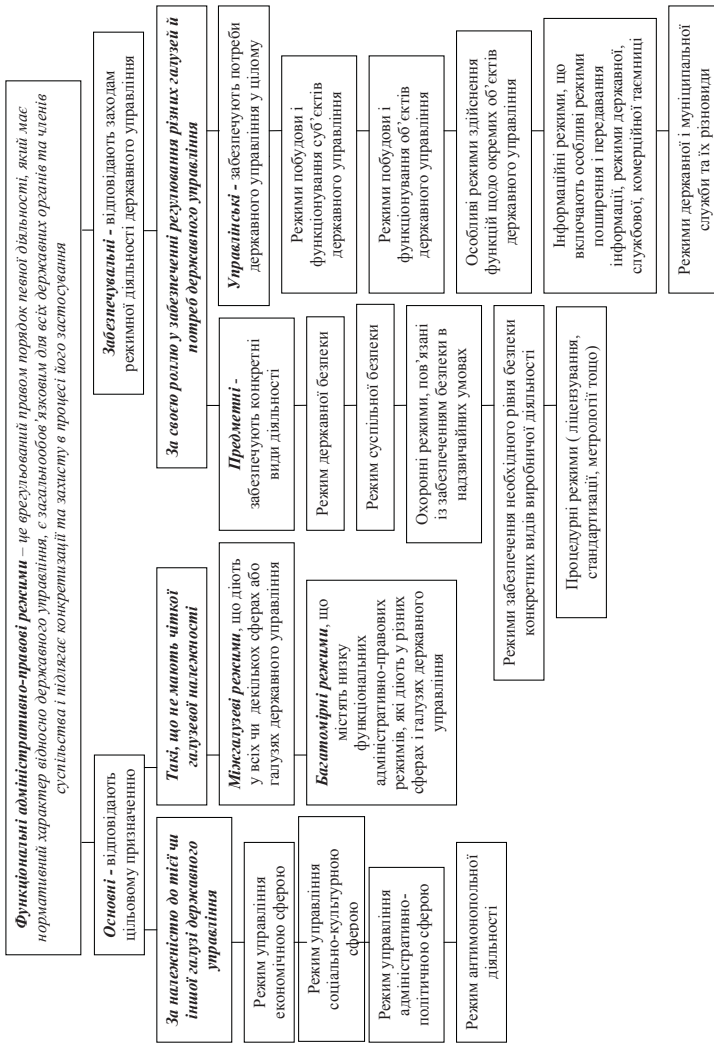
систему безпосередніх виконавців режиму зі спеціальним статусом, видання нормативно-правових актів режимного характеру;

порядок фінансування і матеріального забезпечення на здійснення режимної діяльності як за вертикаллю системи виконавчої влади, так і відносно органів місцевого самоврядування та інших організацій населення.

Функціональні адміністративно-правові режими мають ієрархічну побудову і конкретизуються за вертикаллю та горизонталлю системи державного управління. При цьому можуть виникати похідні функціональні адміністративно-правові режими, що є певним етапом і ресурсом реалізації первинного режиму.

*Функціональні адміністративно-правові режими поділяються на основні та забезпечувальні. Перші відповідають цільовому призначенню, другі — заходам режимної діяльності державного управління (див. схему).*

*Стосовно класифікації функціональних адміністративно-правових режимів зазначимо, що головною підставою їх по-*



Види адміністративно-правових режимів

ділу є належність до тієї чи іншої галузі державного управління. Отже, серед функціональних адміністративно-правових режимів виділяють такі:

- режим антимонопольної діяльності;
- режим управління економічною сферою;
- режим управління соціально-культурною сферою;
- режим управління адміністративно-політичною сферою.

*Досить часто функціональні адміністративно-правові режими не мають чітко вираженої галузевої належності. У зв'язку із цим доцільно виділяти:*

міжгалузеві режими, що діють у всіх чи декількох сферах або галузях державного управління;

багатомірні функціональні режими, що містять низку функціональних адміністративно-правових режимів, які діють у різних сферах і галузях державного управління.

*За своєю роллю у забезпеченні регулювання різних галузей державного управління і потреб самого державного управління функціональні адміністративно-правові режими можуть бути розділені у такий спосіб:*

предметні, орієнтовані на конкретні, такі, що не є безпосередньо управлінськими, види діяльності;

управлінські чи ті, що забезпечують потреби самого державного управління.

*Серед предметних функціональних адміністративно-правових режимів найбільш значущими видаються:*

режими державної безпеки;

режими суспільної безпеки;

режими безпеки здійснення тих чи інших видів предметної діяльності;

тісно пов'язані з режимами забезпечення безпеки охоронні режими;

режими забезпечення необхідного рівня результатів тих чи інших видів виробничої діяльності;

процедурні режими, у тому числі режими ліцензування, стандартизації, метрології та ін.

*Серед управлінських режимів слід відзначити:*

режими побудови і функціонування суб'єктів державного управління;

режими побудови і функціонування об'єктів державного управління;

особливі режими здійснення окремих управлінських функцій у певних видах діяльності (режими державного регулювання, державного контролю, державного нагляду та ін.);

групу інформаційних режимів, що включає особливі режими поширення і передавання інформації, режими державної, службової і комерційної таємниці та ін.;

режими державної і муніципальної служби та їх різновидів.

*Серед адміністративно-правових режимів, у рамках яких здійснюється правоохоронна діяльність, особливе місце посідають режими надзвичайного і воєнного станів, врегульовані відповідними законами України. Не вдаючись далі в конкретний зміст режимів надзвичайного і воєнного станів, треба зробити висновок про те, що дані режими містять особливий порядок правоохоронної діяльності, передбачений Конституцією України. Тому самі режими надзвичайного і воєнного станів мають розглядатися як особливі режими правоохорони у випадках глобальних викликів та загроз національній безпеці і правопорядку в державі. Заходи правоохоронної діяльності, що застосовуються у рамках зазначених режимів, істотно відрізняються від усіх інших, оскільки зачіпають гарантовані в звичайних умовах функціонування права і обов'язки громадян держави. Наявність особливих загроз національній безпеці і правопорядку держави означає наявність надзвичайних режимів правоохоронної діяльності і потребує їх спеціальної правової регламентації на усіх рівнях законодавчої системи.*

## РОЗДІЛ 3

# ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

### 3.1. Загальні засади законодавчого забезпе- чення адміністративно-правових режимів

Процес реформування, що триває у державі, вимагає належного законодавчого забезпечення системи адміністративно-правових режимів (далі — режимної діяльності) як одного із видів державного управління, має важливе значення для ефективної роботи державних органів щодо перетворення в життя їх вимог<sup>1</sup>. Всі повноваження, коло суб'єктів, об'єктів, предметів, основні напрямки, операції, з яких складається режимне провадження, мають бути чітко окреслені в нормативних актах, інших законодавчих документах загальнообов'язкового характеру, правилах, що визначають правову основу і послідовність завдань державних органів, які наділені такими повноваженнями, а також процедуру їх застосування. Без відповідного нормативного закріплення та організації роботи з реалізації визначених нормативними актами засад, форм і методів здійснення режимної діяльності неможливе адекватне правове регулювання цієї групи суспільних відносин. Саме тому процес формування системи адміністративно-правових режимів як одного з видів державного управління (як у широкому, так і у вузькому значенні) треба починати з визначення загальних цілей, завдань, спеціалізації і кола

<sup>1</sup> Про важливість організаційно-правових заходів у сфері державного управління див.: Малашук, С. П. Організаційно-правові засади стратегічного менеджменту в державному управлінні / С. П. Малашук // Актуальні проблеми державного управління : наук. зб. — Харків : УАДУ ХФ, 2000. — № 2 (7). — С. 64 — 69.

суб'єктів, які їх здійснюють. У свою чергу, для ефективного виконання поставлених перед ними завдань у сфері режимної діяльності інститутів, які її здійснюють, повинні діяти суворо відповідно до закону. Кожен орган має чітко розуміти загальну мету покладеного на нього обов'язку щодо ухвалення рішень режимного характеру, свої завдання і повноваження у цій сфері, знати повноваження інших органів режимної компетенції.

Безумовно, серед проблем законодавчого забезпечення адміністративно-правових режимів у державному управлінні проблема правового регулювання є пріоритетною. Нормотворчість (у цьому випадку) — це не стільки спосіб запровадження відповідних порядків, необхідних державі, скільки спосіб упорядкування і стабілізації самого суспільства, формування соціально необхідних відносин між громадянами, громадськими утвореннями, апаратом державного режимного управління. Від розгалуженості та якості системи норм права, які закріплюють форми, методи, напрямки та принципи адміністративно-правових режимів (у тому числі принципи діяльності органів, які їх здійснюють), повноваження органів режимного сектору, значною мірою залежить стан визначеності справ у державному управлінні, суспільстві у цілому. Норми права суттєво впливають на якість правового регулювання режимної діяльності. Вони створюють умови для відстеження процесу розвитку подій у всіх сферах життя суспільства та являють собою об'єктивну самостійну категорію в системі соціальних норм (норм моралі, релігії, звичаїв тощо). Їм притаманні і характерні структурні ознаки, виражені в самому змісті адміністративного права, частиною якого вони є, тобто імперативність, наявність, хоча і не завжди, диспозиції, гіпотези і санкції.

Юридична самобутність правових норм щодо регулювання режимної діяльності обумовлена цілями, заради яких вони приймаються, і особливістю сфери їх застосування. Державна воля виражається в законі, інших нормативно-правових актах, спрямованих на вирішення конкретних завдань у різних сферах суспільного життя, внаслідок чого законодавство має приводитись у відповідну систему. Закон не може бути єдиним

і винятковим способом вираження державної волі, і тому через множинність і розмаїтість суспільних відносин, що вимагають правового регулювання, виникає необхідність у прийнятті підзаконних нормативних актів<sup>1</sup>. З цих причин постає проблема приведення нормативного матеріалу сфери адміністративно-правових режимів у певний, науково обґрунтований порядок і систему, визначення відповідних стандартів режимної діяльності. Без такої систематизації і стандартизації держава не може ефективно здійснювати функцію охорони національної, державної безпеки і правопорядку. Стандарт (зразок) належної поведінки в режимних правовідносинах виступає своєрідним еталоном, відповідно до якого оцінюється правомірність дій суб'єктів системи адміністративно-правових режимів. Саме тому обидві сторони повинні бути зацікавлені у більш докладній регламентації адміністративно-правових режимів.

Стандарт — це загальновизнана норма, еталон або зразок чого-небудь, на який орієнтуються у своїй діяльності всі ті, кому він адресований. Слід погодитися з думкою В. Гарашука, який вважає, що стандартизація стосується не тільки сфери виробництва і споживання<sup>2</sup>. Так, відхилення від вимог стандарту часто тягнуть за собою не тільки недопущення на ринок продукції, а й визнання певної сукупності дій та їх наслідків нелегітимними. Таким чином, стандарти можуть встановлюватись як щодо правил виробництва матеріальних предметів (технічні умови), так і щодо довкілля (стандарти екологічної безпеки повітря, води, навколишнього середовища в цілому), а також поведінки людей, у тому числі у сфері державного управління (в останньому випадку стандартами виступають норми моралі і права)<sup>3</sup>.

Зазначений висновок підтверджується і положеннями чинного законодавства. Відповідно до ст. 1 Закону України

<sup>1</sup> Горшенин, К. П. Кодификация законодательства о труде. Теоретические вопросы / К. П. Горшенин. — М., 1962. — С. 8.

<sup>2</sup> Гарашук, В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ...д-ра юрид. наук / В. М. Гарашук. — Харків, 2003. — С. 331.

<sup>3</sup> Там само. — С. 332.

«Про стандартизацію» стандарт — це документ, який встановлює для загального і багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, що стосуються діяльності людини або її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості у певній галузі, розроблений у встановленому порядку і на основі консенсусу<sup>1</sup>. При цьому законодавець виділяє міжнародний і регіональний стандарт, національний стандарт, державний і галузевий стандарти. Визначаються також об'єкти стандартизації, а саме: продукція, процеси і послуги, зокрема, матеріали, показники, устаткування, системи, їх сумісність, правила, процедури, функції, методи або діяльність. Таке визначення слід визнати досить вдалим, оскільки воно містить у собі як технічний, так і соціальний аспекти, тобто поширюється і на технологічні процеси, і на дії (поведінку) людей (які у тому числі є об'єктом системи адміністративно-правових режимів).

На сьогодні в Україні відсутній єдиний нормативний акт, який би чітко визначав:

- 1) принципи і напрямки системи адміністративно-правових режимів;
- 2) їх форми і методи;
- 3) загальні правила адміністративного провадження у сфері застосування адміністративно-правових режимів (далі — режимне провадження);
- 4) правила і принципи взаємодії між собою органів, які здійснюють режимні функції (тобто загальні стандарти за провадження системи адміністративно-правових режимів).

Існування такого акта видасться цілком виправданим з тих причин, що велика кількість органів, які здійснюють режимні заходи, діють між собою неузгоджено, часто дублюють один одного, безпідставно створюють тяганину під час ухвалення рішень, чим безпосередньо нівелюють права і свободи відповідних суб'єктів. Виникають питання й щодо багатьох аспектів здійснення державними органами режимного провадження. Все це, на нашу думку, обумовлює необхідність

---

<sup>1</sup> Про стандартизацію: Закон України від 17.05.01 р. № 2408-Ш // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 24. – Ст. 1057.

прийняття загальностановлених стандартів системи адміністративно-правових режимів. Уявляється, що ці проблеми мають розглядатись як напрямки стандартизації системи адміністративно-правових режимів. Разом з тим вважаємо, що розпочинати стандартизацію необхідно з узагальнюючого законодавчого визначення самої системи адміністративно-правових режимів (як у вузькому, так і в широкому розумінні), відмежування її від інших, зовні схожих дій. Такі спроби в науковій літературі робилися неодноразово<sup>1</sup>. Однак багато з них були недостатньо повними. Наприклад, часто режимна діяльність ототожнювалася з однією з її форм — наданням дозволів, заборон, загальнообов'язкових приписів, іншими, зовні схожими режимними діями. Визначеність у цих питаннях — не тільки показник достатнього рівня правової культури юридичної думки у суспільстві, а й вона має і суто прикладне значення, а саме: оптимізується робота з законодавчою базою, підвищується рівень підготовки органів сфери адміністративно-правових режимів, фахівців, спрощується розуміння певних форм її здійснення з боку відповідних суб'єктів, зменшується кількість неправомірних рішень, помилок і зловживань.

Зазначене вказує на те, що сьогодні виникла об'єктивна необхідність у систематизації законодавства України щодо регулювання адміністративно-правових режимів, відмежуванні його від суміжних сфер суспільних правовідносин. Це, на наш погляд, дасть змогу:

- 1) запобігти дублюванню в правовому регулюванні системи адміністративно-правових режимів;
- 2) уникнути виникнення суперечностей;
- 3) створити відокремлену систему норм, що адекватно відобразить сформовану систему суспільних правовідносин у цій сфері;
- 4) оптимізувати діяльність державних органів, які її здійснюють;

---

<sup>1</sup> Бахрах, Д. Н. Административное право России / Д. Н. Бахрах. — М. : ИНФРА-М-НОРМА, 2000. — С. 358.

5) створити належну систему юридичних гарантій захисту прав і свобод громадян і людини у сфері режимної діяльності.

Повноваження органів, які здійснюють режимні функції, повинні визначатися з урахуванням сфери поширення режимної діяльності в Україні. Так, більшість з видів діяльності у сфері виробництва, що належать до неї, перелічені в Законі України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» (наприклад, видобуток уранових руд, виробництво виробів з дорогоцінних металів і дорогоцінного каменя, виробництво пестицидів і агрохімікатів, виконання авіаційно-хімічних робіт, професійна діяльність на ринку цінних паперів тощо). Разом з тим у досліджувану сферу входять і деякі інші її види, котрі у названому Законі не згадуються (наприклад, зберігання і перевезення вибухових речовин, робота з документами, що становлять державну і комерційну таємницю, використання природних ресурсів місцевого значення та ін.).

Істотний вплив на реформування як правових, так і організаційних засад системи адміністративно-правових режимів в Україні справила Концепція адміністративної реформи в Україні, яка нормативно закріпила одну з основних цілей її проведення — комплексну перебудову діючої в Україні системи державного управління усіма сферами громадського життя (у тому числі системи адміністративно-правових режимів), з одного боку, і перебудову деяких інститутів державного управління, яких Україна як суверенна держава ще не створила, — з другого. Серед основних принципів реформування у ній також було названо принцип пріоритетності законодавчої регламентації функцій, повноважень і порядку діяльності органів виконавчої влади<sup>1</sup>. Проте, на нашу думку, істотним недоліком цього документа є відсутність окремого розділу, присвяченого реформуванню режимної діяльності в Україні. Вважаємо, що питання, які стосуються даної проблеми, під час подальшого розроблення (чи доопрацювання) Концепції повинні бути закріплені в окремому розділі цього

<sup>1</sup> Концепція адміністративної реформи в Україні. – Київ, 1998. – С. 17.

документа, що підвищить ефективність режимної діяльності державних органів.

Удосконалення режимної діяльності на наш погляд має відбуватися шляхом обов'язкового законодавчого закріплення таких понять: «система адміністративно-правових режимів», «суб'єкти системи адміністративно-правових режимів», «об'єкти і предмети системи адміністративно-правових режимів», виділення їх особливих рис, умов і процедур здійснення. Відомо, що такі поняття, як «система адміністративно-правових режимів у вузькому і широкому розумінні» існують лише в науковій і навчальній юридичній літературі. Більш того, законодавче закріплення терміна «система адміністративно-правових режимів» на сьогодні відсутнє.

Узагальнюючи викладене, відзначимо, що реформа системи адміністративно-правових режимів повинна йти в напрямках:

- чіткого визначення предметів і об'єктів системи адміністративно-правових режимів, її принципів;

- законодавчого відмежування системи адміністративно-правових режимів від інших, близьких за формами і цілями видів діяльності;

- перегляду системи органів, які здійснюють режимні функції, законодавчого закріплення їх вичерпного переліку та правового статусу, усунення паралелізму і дублювання в роботі;

- розроблення механізму взаємодії органів, котрі формують систему адміністративно-правових режимів, як між собою, так і з іншими державними органами;

- подальшої деталізації в нормативних актах принципу законності, відповідно до якого система адміністративно-правових режимів може здійснюватися лише: а) компетентними органами (посадовими особами); б) у межах їх режимних повноважень; в) з додержанням процедур (термінів, форм, методів тощо) видавання відповідного дозволу, заборони, припису;

- вдосконалення і законодавчого закріплення режимного провадження;

– посилення відповідальності посадових осіб, до повноважень яких належать режимні функції;

– вдосконалення механізму захисту прав громадянина і людини, які звертаються до органів, що здійснюють адміністративно-правові режими.

На нашу думку, запропоновані напрямки реформування системи адміністративно-правових режимів можуть розглядатись як елементи загальних стандартів, як єдині для всієї системи державних органів, що здійснюють режимну діяльність, котрі доцільно було б закріпити в Законі України «Про систему адміністративно-правових режимів» (умовна назва).

Натомість необхідно врегулювати низку питань організації і здійснення режимної діяльності органами місцевого самоврядування і місцевими органами державної виконавчої влади, розмежувати їх повноваження у даній сфері, оскільки законами і деякими відомчими нормативними актами цієї структури наділяються тотожними повноваженнями. Фактично відбувається дублювання їх повноважень. Наприклад, відповідно до п. 12.23 Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення і використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими або аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, і зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї і вибухових матеріалів, затвердженої Наказом МВС України від 21.08.1998 р. № 622<sup>1</sup>, для визначення технічного стану про наявність основних пошкоджень мисливської вогнепальної зброї, які враховуються при реєстрації (перереєстрації) у кожному районі, місті, при органах внутрішніх справ створюються комісії з числа працівників дозвільної системи, міських інспекторів, техніків зі зброї та інших фахівців у цієї сфері, склад яких затверджується рішенням місцевих державних органів чи органів місцевого самоврядування.

Проблема дублювання повноважень існує і у сфері суспільних відносин, пов'язаних з перевезенням небезпечних

<sup>1</sup> Офіц. вісн. України. – 1998. – № 42. – С. 107. – Код акту 6199/1998.

вантажів, до яких Законом України «Про перевезення небезпечних вантажів»<sup>1</sup> віднесені вибухові, токсичні, інфекційні та інші небезпечні речовини. Така невизначеність компетенції суб'єктів режимної діяльності сприяє прояву бюрократії, порушенню прав громадян, зловживанням тощо. На нашу думку, більш чітке розмежування повноважень цих органів справляє позитивний вплив як на оптимізацію управління на місцях, так і на забезпечення реального додержання й охорони прав і свобод людини і громадянина у сфері режимної діяльності.

Як уже відзначалося, деякими законами України і актами відомчого характеру органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями щодо перевезення небезпечних вантажів (вибухових, токсичних, інфекційних та ін.). Так, відповідно до Закону України «Про перевезення небезпечних вантажів» органи місцевого самоврядування у межах своєї компетенції, реалізують загальнодержавні і місцеві програми перевезення небезпечних вантажів, а також виконують інші функції, встановлені законодавством, що регулює питання перевезення небезпечних вантажів. У той же час ні в зазначеному Законі, та в інших нормативних актах дозвільного законодавства не визначено, які саме «інші функції» здійснюють органи місцевого самоврядування. Така невизначеність (наприклад, у разі виникнення надзвичайної ситуації, пов'язаної з перевезенням небезпечних вантажів) може призвести до заподіяння серйозної шкоди державним і суспільним інтересам, життю і здоров'ю людини, майну фізичних і юридичних осіб. Видається, більш чітке визначення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері дозвільних правовідносин сприяло б як оптимізації управління на місцях у галузі режимної діяльності, так і створенню належного рівня забезпеченості державної безпеки.

Викликає сумнів й сама можливість забезпечення органами місцевого самоврядування виконання державних і місцевих програм перевезення небезпечних вантажів. Річ у тім, що

<sup>1</sup> Про перевезення небезпечних вантажів: Закон України від 06.04.2000 р. № 1644-III // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 18. – Ст. 733.

самоврядні утворення не мають у своїй структурі органів чи посадових осіб, які б забезпечували реалізацію цієї функції, тому вони виконують її лише формально. Вважаємо, що необхідно створити спеціальні органи, які б здійснювали зазначені функції.

Останнім часом в юридичній літературі досить часто розглядається питання щодо доцільності створення муніципальної міліції при органах місцевого самоврядування<sup>1</sup>. Але як серед учених, так і серед практиків з цього питання єдиної точки зору немає. Деякі автори вважають, що створення такого органу призведе до ускладнення і без того громіздкого апарату ОВС, з усіма проблемами координаційного і організаційного характеру на регіональному рівні, що впливають звідси. На думку інших дослідників, функціонування такої структури сприятиме створенню реальних гарантій забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян на місцях з урахуванням особливостей тих чи інших громад. На наш погляд, створення муніципальної міліції має більше позитивних, ніж негативних моментів. Це відповідатиме реалізації основних положень режимної діяльності, закріплених в її нормативній базі. Немає сумнівів, що функціонування при органах муніципальної міліції, наприклад, відділів дозвільної системи, на які покладатимуться обов'язки з контролю за додержанням порядку придбання, зберігання і використання вогнепальної зброї, бойових припасів (інших предметів), сприятиме захисту прав і свобод громадян, підвищить рівень додержання законності і правопорядку в державі у цілому. Муніципальна міліція також могла б стати тим органом, який забезпечить реалізацію державних і місцевих програм перевезення небезпечних вантажів. У разі ухвалення Закону України «Про систему адміністративно-правових режимів», окремими його статтями мають бути врегульовані проблеми, що стосуються режимних

---

<sup>1</sup> Пономаренко, Г. О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади : монографія / Г. О. Пономаренко. – Х., 2007.

повноважень органів місцевого самоврядування і місцевих органів державної виконавчої влади<sup>1</sup>.

Отже, у Законі України «Про систему адміністративно-правових режимів» доцільно визначити:

- 1) загальну систему органів, які здійснюють режимну діяльність в Україні, і принципи їх функціонування;
- 2) термінологію, зокрема надати юридичне визначення системи адміністративно-правових режимів тощо;
- 3) предмети і об'єкти системи адміністративно-правових режимів;
- 4) форми і методи здійснення режимної діяльності;
- 5) гарантії додержання принципу законності державними органами у сфері режимної діяльності;
- 6) загальний порядок підготовки, прийняття і видачі режимних актів державного управління;
- 7) порядок здійснення контролю та нагляду за додержанням установлених правил;
- 8) загальні підстави юридичної відповідальності посадових осіб (на які безпосередньо покладено обов'язки щодо здійснення режимних повноважень), а також інших учасників режимних правовідносин;
- 9) загальні засади взаємодії органів системи адміністративно-правових режимів між собою.

Зазначені питання несуть значне юридичне навантаження і повинні обов'язково бути закріплені в спеціальному акті.

У цілому видається, що таким актом може бути Закон України «Про систему адміністративно-правових режимів», який за своєю структурою може складатися із таких розділів.

I. Загальні положення.

II. Організаційно-правові засади здійснення системи адміністративно-правових режимів в Україні.

III. Система, повноваження і засади взаємодії органів, які здійснюють режимні функції в Україні.

---

<sup>1</sup> Або їх повноваження можуть бути визначені в законах України «Про місцеве самоврядування» та «Про місцеві державні адміністрації», які на теперішній час регулюють правовий статус цих утворень. Разом з цим у жодному з них дозвільні повноваження не виділені як самостійна функція.

IV. Правові основи здійснення режимної діяльності.

V. Правові гарантії захисту прав юридичних і фізичних осіб у сфері системи адміністративно-правових режимів України.

VI. Загальні підстави юридичної відповідальності за порушення правил запровадження адміністративно-правових режимів.

VII. Контроль і нагляд у сфері режимної діяльності в Україні.

VIII. Заключні положення.

Адміністративна реформа, яка проводиться зараз в Україні, передбачає, з одного боку, вирішення низки питань організаційного характеру, а з другого — наполегливо вимагає відповідного законодавчого забезпечення і введення в дію деяких важливих законодавчих актів, у тому числі у сфері системи адміністративно-правових режимів.

Так, однією із важливих проблем на сьогодні є ухвалення антирейдерського Закону України «Про право власності на окремі види майна».

Відповідно до п. 7 ст. 92 Конституції України правовий режим власності визначається виключно законами. Згідно з ч. 4 ст. 13 Закону України «Про власність»<sup>1</sup> «законодавчими актами України може бути встановлено спеціальний порядок придбання права власності громадянами на окремі види майна, а також види майна, що не може перебувати у власності громадян. У той же час порядок придбання права власності на перелічені види майна встановлено постановою Верховної Ради України від 17 червня 1992 р. № 2471-ХІІ «Про право власності на окремі види майна»<sup>2</sup>.

Не можна сказати, що в цьому напрямку не має зрушень. Верховна Рада України вже розглядала декілька проектів Закону «Про право власності на окремі види майна». Однак жоден з них не був підписаний Президентом. Це пов'язано

<sup>1</sup> Про власність: Закон України від 7 лютого 1991 р. № 697-ХІІ // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1991. – № 20. – Ст. 249.

<sup>2</sup> Про право власності на окремі види майна: Постанова Верховної Ради України від 17.06.92 р. № 2471-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 35. – Ст. 517.

з тим, що практично всі законопроекти, що стосуються даного питання, не мають чіткої концепції, фрагментарно вирішують лише деякі питання щодо обмеження права власності на окремі види майна і залишають за межами свого регулювання багато важливих проблем. Фактично всі законопроекти тією чи іншою мірою відтворюють норми згаданої постанови Верховної Ради України, безсистемно доповнюючи її зміст окремими нормами, не враховуючи при цьому положення інших законів і нерідко вступаючи у суперечність з ними. Беручи до уваги той факт, що правова регламентація системи адміністративно-правових режимів в Україні багато в чому залежатиме від прийняття Закону України «Про правовий режим власності на окремі види майна», видається необхідним більш вивіреним підхід до розроблення зазначеного законопроекту, зокрема його режимних аспектів.

Крім цього, як уже зазначалося на сьогодні законодавство йде шляхом конструювання нормативної бази «під кожен предмет і вид режимної діяльності». Наприклад, законодавчо регламентовано обіг наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, обіг радіоактивних речовин та їх ізотопів. У майбутньому має бути ухвалено Закон України «Про зброю», яким встановлюватимуться режимні вимоги щодо обігу і використання зброї.

Численні соціологічні і наукові дослідження, всебічний аналіз відповідної нормативно-правової бази і спеціальної літератури, вивчення й узагальнення досвіду роботи компетентних органів системи свідчать про те, що надання громадянам можливості володіти короткоствольною вогнепальною зброєю є одним із важливих засобів реалізації конституційного права на самозахист від злочинних посягань<sup>1</sup>.

У зв'язку з цим зазначимо, що законодавство багатьох країн дозволяє володіти ручною вогнепальною зброєю з метою полювання, стріляння по мішенях, колекціонування, за-

---

<sup>1</sup> Див., напр.: Федоров, М. Право на вогнепальну зброю: за і проти / М. Федоров // Право України. – 1998. – № 2. – С. 64; Какой Закон «Об оружии» нужен Украине ? // Юрид. практика. – 2003. – № 6 (268). – 11 февр. – С. 8; Полозов, В. П. Оружие в гражданском обществе: Политико-правовое исследование / В. П. Полозов. — М., 2001.

хисту особи і майна. У деяких державах Західної Європи і Америки громадянам законом надано право на придбання вогнепальної зброї, у тому числі пістолетів і револьверів, а в інших країнах — і бойової зброї (Швейцарія) з метою самооборони. У восьми державах не існує жодних заборон щодо володіння будь-якими типами цивільної вогнепальної зброї (Буркіна-Фасо, Данія, Німеччина, Замбія, Швейцарія, Уганда, Румунія, Фінляндія). В інших же країнах (Японія) громадяни такого права позбавлені. Абсолютну заборону на усі види цивільної зброї передбачено в законодавстві двох держав (Люксембург і Малайзія)<sup>1</sup>.

В Україні на даний момент назріла необхідність у прийнятті єдиного розгорнутого нормативного акта (рівня закону), який би регулював основні положення обігу зброї в Україні, регламентував порядок не тільки її зберігання, а й носіння, застосування з метою самозахисту<sup>2</sup>. Це зумовлено безліччю чинників: кризовим розвитком соціальних та економічних відносин, зростанням злочинності і насамперед збільшенням кількості злочинів, які вчиняються з використанням вогнепальної зброї. На сьогодні у вільному обігу перебуває значна кількість незареєстрованих одиниць різних видів зброї<sup>3</sup>. Певний вплив (нехай і опосередкований) на зростання злочинності в Україні справляє й стан нормативно-правової бази, оскільки прогалини у законодавстві злочинні елементи використовують для неправомірного одержання зброї та її застосування.

Нині доводиться констатувати, що в Україні правова регламентація цієї групи суспільних відносин є далекою від вимог часу і містить безліч суперечностей та прогалин.

Наразі у чинному законодавстві про адміністративно-правові режими зовсім не вирішено питання про існування

<sup>1</sup> Encyclopedia of RIFLES & HANDGUNS Aquintet book 1995 London. — Р. 8.

<sup>2</sup> Полозов, В. П. Оружие в гражданском обществе. — С. 138.

<sup>3</sup> Федоров, М. П. Адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних з реалізацією права громадян на вогнепальну зброю та засоби індивідуального захисту : автореф. ... дис. канд. юрид. наук / М. П. Федоров. — Київ, 2000. — С. 13.

й обіг в Україні зброї, яка має історико-культурну цінність: антикварної, меморіальної, художньої та ін. Законодавством передбачено державний контроль тільки за обігом застарілої стрілецької зброї, під якою розуміється вогнепальна і холодна зброя, що знята з озброєння сучасних армій і виробництва або така, що існує в одиничних примірниках і малих партіях, а також зброя відзначеного вище типу, виготовлена в сучасних умовах спеціально для виставок (експонування) в одиничних примірниках і малих партіях. Як бачимо, це визначення є занадто розпливчастим, у зв'язку з чим безліч видів різної нестандартної зброї, яка становить інтерес для її колекціонування, музейної справи, антикварної торгівлі і складає значну частину історико-культурної спадщини України, не підпадає під його визначення, внаслідок чого питання, пов'язані, наприклад, з її використанням, не відображено в підзаконних актах (у той же час обіг таких видів зброї, як антикварна, історична, меморіальна, у правовому відношенні виходить за рамки чинного законодавства та відомчих документів, зокрема дії Інструкції № 622, затвердженої Наказом МВС від 21.08.03 р.). Більш того, юридично неможливо відмежувати застарілу зброю від сучасної. З огляду на ситуацію, що склалася, видається доцільним ввести ліцензування торгівлі, колекціонування і створення зброї, яка має культурну та історичну цінність.

Слід також звернути увагу на проблему відповідальності за порушення законодавства про зброю. Тут існує безліч незгоджених питань, які потребують швидшого вирішення. Так, відповідно до п. 6.9.4. Порядку контролю за додержанням ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва вибухових речовин і матеріалів, затвердженого Наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики підприємництва, Міністерства праці і соціальної політики України від 11.11.2002 р. № 118/573<sup>1</sup>, Держнаглядохоронпраці на підставі акта про невиконання розпорядження щодо усунення виявлених порушень ліцензійних умов ухвалює рішення про

<sup>1</sup> Офіц. вісн. України. – 2002. – С. 164. – Ст. 2204. – Код акта 23705/2002.

анулювання ліцензії підприємства. Таким чином, санкції застосовуються до юридичної, а не до фізичної особи. У зв'язку з цим заслуговують на увагу висловлення деяких учених-адміністративістів щодо наявності адміністративної відповідальності юридичних осіб<sup>1</sup> і необхідності прийняття кодифікованого акта — Кодексу України про адміністративну відповідальність юридичних осіб, який міг би містити і склади правопорушень, що передбачають відповідальність за порушення правил у сфері системи адміністративно-правових режимів.

Зазначимо також, що діяльність будь-якого державного органу для ефективного і швидкого досягнення потрібного результату потребує використання певних організаційних форм<sup>2</sup>. Причому таких форм потребує як правоохоронна діяльність державних органів, так і їх діяльність щодо розгляду і вирішення багатьох індивідуальних справ позитивного і деліктного характеру<sup>3</sup>.

Здійснення цієї діяльності будь-якого державного органу можливо у тому разі, якщо існують спеціальні правила, що визначають її процедуру. Ці правила закріплюються в нормах права, які дозволяють реалізувати на практиці вимоги матеріально-правових норм. Оформлюючи куплений автомобіль, одержуючи дозвіл на придбання вогнепальної зброї, громадяни вступають в адміністративно-процесуальні відносини, врегульовані нормами адміністративно-процесуального права і спрямовані на правильне та оптимальне вирішення конкретної адміністративної справи<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Зима, О. Т. Адміністративна відповідальність юридичних осіб : дис. ... канд. юрид. наук / О. Т. Зима. — Х., 2001. — С. 83-85; Жильцов, О. Л. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: проблеми законодавчого закріплення / О. Л. Жильцов // Вісн. Запорізьк. юрид. ін-ту. — 2000. — № 2. — С. 124-132; Лук'янець, Д. М. Підстави адміністративної відповідальності суб'єктів підприємницької діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Д. М. Лук'янець. — К., 2000. — С. 9.

<sup>2</sup> Горшенев, В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. — М., 1972. — С. 209.

<sup>3</sup> Тарасова, В. А. Процедурная форма деятельности органов социального обеспечения / В. А. Тарасова // Сов. гос-во и право. — 1972. — № 3. — С. 111-112.

<sup>4</sup> Адміністративне право України / за ред. Ю. П. Битяка. — Харків : Право, 2000. — С. 183.

З огляду на зміст, характер і специфіку індивідуальних справ адміністративний процес складається із сукупності адміністративних проваджень, які розрізняються за предметом провадження, в тому числі й стосовно режимної діяльності.

### **3.2. Шляхи вдосконалення адміністративного провадження у сфері режимної діяльності**

Аналіз адміністративно-правових норм дає змогу зробити висновок про значне поширення системи адміністративно-правових режимів, у рамках якої компетентні державні органи здійснюють комплекс різних процесуальних дій. Цей вид адміністративно-процесуальної діяльності за своїм цільовим призначенням багато в чому є організаційно-процедурним, оскільки слугує інтересам саме організації повсякденної роботи виконавчого апарату щодо забезпечення адміністративно-правових режимів<sup>1</sup>.

У чинному адміністративному законодавстві саме процедурна частина (за винятком, (певною мірою), регулювання юрисдикційного процесу) є найменш розвинутою<sup>2</sup>. Таке у цілому характерно і для процедурного провадження у сфері режимної діяльності.

Як і будь-яке об'єктивне правове явище, процедури мають свій нормативний і фактичний прояв. З одного боку, процедури є сукупністю загальноприйнятних специфічних дій, що визначають послідовність здійснення різних актів, дій і взаємодій між учасниками державно-управлінських відносин або оформлення індивідуально-конкретних справ і спрямова-

<sup>1</sup> Административное право : учебник / под ред. Л. Л. Попова. – М : Юристь, 2002. – С. 399. Слід також відзначити, що більшість індивідуальних справ, які належать до процедурних, виникають з ініціативи фізичних та юридичних осіб і своїм предметом мають задоволення їх законних інтересів (наприклад, при ліцензуванні).

<sup>2</sup> Шемшученко, Ю. Людина і реформування адміністративного права / Ю. Шемшученко, В. Авер'янов // Уряд. кур'єр. – 2000. – 23 бер.

ні на досягнення певного завершального результату, а з другого — вони мають бути орієнтиром для певної діяльності<sup>1</sup>.

*Адміністративне провадження — це нормативно врегульований порядок здійснення процесуальних дій, які забезпечують законний та об'єктивний розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета провадження*<sup>2</sup>. Поняттям адміністративного режимного провадження охоплюються, наприклад, порядок розгляду скарг громадян, порядок ліцензування, порядок застосування адміністративного примусу тощо. Видове розмаїття адміністративних режимних проваджень може бути зведено до двох узагальнених груп:

- а) юрисдикційне режимне провадження;
- б) процедурне режимне провадження.

Обидві групи адміністративних проваджень мають деякі загальні риси:

- 1) переважно позасудовий порядок вирішення індивідуальних справ;
- 2) юридично владну основу;
- 3) врегульованість (різною мірою; у різному ступені) адміністративно-процесуальними нормами;
- 4) адміністративно-процесуальні відносини і принципи тощо.

На наш погляд, для того щоб встановити особливості адміністративного режимного провадження, слід більш докладно зупинитися на питанні, яке пов'язане із загальним поняттям і сутністю провадження в його юридичному значенні.

Якщо проаналізувати сучасний стан теоретичного і нормативного вирішення питання про структуру правозастосування у сфері адміністративної юрисдикції, не можна не відмітити такого значного і більшою мірою загальноновизнаного факту: в традиційних процесуальних галузях права (напри-

---

<sup>1</sup> Перепелюк, В. Г. Адміністративний процес. — Чернівці : Рута, 2001. — С. 62.

<sup>2</sup> Лихачов, С. В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі : дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Лихачов. — Х., 2001. — С. 32.

клад, цивільному і кримінальному) процес також складається із певної сукупності проваджень. Однак в основу їх поділу покладено критерій, пов'язаний не зі змістом справи, а з рівнем і особливостями його процесуального вирішення. У сфері адміністративної юрисдикції виділяються декілька подібних проваджень: в органі адміністративної юрисдикції першої інстанції; прискорене провадження (без складання протоколу про адміністративне правопорушення); спеціальне провадження щодо накладення адміністративних стягнень і у справах про діяння, які містять ознаки злочинів, що не становлять великої суспільної небезпечності; в органі адміністративної юрисдикції другої інстанції. Але, як уже підкреслювалося, державно-управлінська діяльність, у межах якої реалізується виконавча влада, безпосередньо виражається (переважно) в акціях позитивного характеру, тобто не пов'язаних з виконанням виключно юрисдикційних функцій.

Найчастіше заходи, які здійснюються у цьому напрямку, визначаються поняттями діловодства (наприклад, діловодство в державних адміністраціях різного рівня) або ж порядку (наприклад, порядок організації і проведення мітингів тощо). У цьому ж контексті слід розглядати і відповідну діяльність державних органів, які здійснюють режимну діяльність, та їх посадових осіб або правила підготовки і проведення режимних дій. Взяті у своїй сукупності, такі різноманітні управлінські дії можуть бути узагальнені поняттям «адміністративно-процедурний процес» чи «адміністративно-режимного провадження».

Відмінність адміністративно-режимного провадження від адміністративно-юрисдикційного полягає (переважно) у тому, що за своєю природою і призначенням процедурне провадження у завершальній стадії не тягне за собою застосування примусових заходів. Його результат — задоволення законних інтересів (іншими словами, створення «правового формату», необхідного для задоволення законних прав, реалізації можливостей) фізичних або юридичних осіб. Іншою складовою процедурного провадження є забезпечення ефективного функціонування управлінського апарату. В рамках процедурного прова-

дження можливе здійснення правоохоронних (правозахисних) дій, але їх характер треба розглядати з урахуванням відповідної специфіки: сам факт видавання дозволу, наприклад, при проведенні реєстрації, свідчить про те, що дозволена діяльність відповідає вимогам відповідного режиму законності, а це означає, що правоохоронну діяльність не можна віднести виключно до сфери компетенції адміністративної юрисдикції.

Сукупність різноманітних видів проваджень складає адміністративний процес. Слід вказати, що в адміністративно-правовій літературі проблема розуміння структури адміністративного процесу, тобто виділення конкретних проваджень, завжди була дискусійною. Причому спори точаться не тільки щодо назви того чи іншого провадження, а й щодо їх загальної кількості та соціального призначення.

На наш погляд, слід погодитися з думкою В. Гаращука, який вважає, що адміністративні провадження та їх різновиди навряд чи можна перелічити взагалі<sup>1</sup>.

Дійсно, кількість конкретних адміністративних проваджень надзвичайно велика, що зумовлено характером самого державного управління, яке охоплює всі сторони громадського життя, і розмаїтістю управлінських відносин. Унаслідок цього вичерпний перелік проваджень визначити практично неможливо. Більш того, практика державно-управлінської діяльності зумовлює появу їх нових видів. Тільки за останні роки з'явилися, наприклад, провадження з оформлення спеціальних економічних зон, ліцензування певних видів режимної діяльності тощо. Кожне з них має специфічні риси чи ознаки, зумовлені характером справи, яка вирішується, правовим статусом суб'єктів, які беруть участь у процесі, особливостями правовідносин, які регулюються тощо.

До специфічних рис адміністративних проваджень (у тому числі режимних) можна віднести й те, що усі вони мають різну нормативну базу. В той же час, крім особливостей, що мають місце у кожному виді адміністративних проваджень, їм притаманні і загальні риси:

---

<sup>1</sup> Гаращук, В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду в державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук. – Харків, 2003. – С. 331.

1) наявність певного ступеня врегульованості адміністративно-процесуальними нормами;

2) обов'язкова сторона у провадженні — орган державної виконавчої влади чи певна посадова особа, наділена державновладними повноваженнями в адміністративних правовідносинах;

3) стадії;

4) певна соціальна спрямованість — вирішення конкретних справ у сфері державного управління чи технічних питань, пов'язаних з ними (для діловодства, інших форм організаційної діяльності);

5) загальні правила оскарження чи опротестування.

Дослідженню питання адміністративно-режимного провадження в юридичній літературі присвячено певну кількість робіт<sup>1</sup>. Однак цю проблему остаточно не вирішено. Це є наслідком як складності й об'ємності питання, так і того, що в науковій літературі дотепер недостатньо висвітлені питання, що стосуються самої системи адміністративно-правових режимів.

На нашу думку, адміністративно-режимні провадження є значною мірою різноманітними як за своїми напрямками, так і за методами їх здійснення, а також нормативною базою. Неоднорідними вони є і з тих підстав, що здійснюються різними органами, наділеними певними повноваженнями.

До складових елементів адміністративно-режимних проваджень ми відносимо:

1) суб'єктів системи адміністративно-правових режимів;

2) об'єкти системи адміністративно-правових режимів;

3) предмети правовідносин, що виникають у сфері режимної діяльності;

4) нормативно-правову базу системи адміністративно-правових режимів;

5) юридичні факти (чи підстави порушення адміністративно-правового провадження);

б) безпосередні режимні правовідносини.

---

<sup>1</sup> Див., напр.: Лихачов, С. В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі.

З переліченими елементами тісно пов'язані стадії режимного провадження, під якими ми розуміємо низку організаційно пов'язаних між собою послідовних дій щодо встановлення відповідного факту (характерних ознак того чи іншого режимного правовідношення).

Аналіз чинного законодавства, що стосується повноважень органів, які здійснюють дозвільну систему, дає нам змогу виділити такі основні стадії режимного провадження:

- 1) порушення режимного провадження;
- 2) безпосереднє вивчення повноважними посадовими особами органу, який здійснює систему адміністративно-правових режимів, наданих документів або обстеження приміщень, речей на предмет відповідності їх вимогам режимної діяльності;
- 3) ухвалення і виконання рішень;
- 4) контроль і нагляд за додержанням особами встановлених вимог та умов;
- 5) переоформлення і продовження дозволів, ліцензій та ін.;
- 6) застосування примусових заходів за допущені порушення правил і вимог.

Слід сказати, що останні дві із зазначених стадій не завжди є обов'язковими (тобто можуть і не настати), у зв'язку з чим вони, на нашу думку, є факультативними, чи додатковими.

Режимне провадження є частиною правозастосовного адміністративно-розпорядчого процесу; режимна діяльність — це різновид організуючої, творчої діяльності «активної» адміністрації. А в перебігу організаційної діяльності не існує настільки твердої послідовності стадій, як в юрисдикційних процесах, стадії організаційної роботи можуть здійснюватися паралельно, навіть мінятися місцями. Наприклад, раніше може настати відповідальність, ніж переоформлення ліцензії або продовження дозволу (скажімо, на зберігання гладкоствольної мисливської зброї, засобів зв'язку тощо)<sup>1</sup>.

Динамічний розвиток політичних та соціально-економічних відносин обумовив і зміни в законодавстві про адміністративно-правові режими. Реформуються відповідні державні органи сфери системи адміністративно-правових режимів, з'являються

<sup>1</sup> Бахрах, Д. Н. Административное право России. – С. 381.

нові структури (Державний комітет України з питань регуляторної політики і підприємництва), посилюється роль у здійсненні режимної діяльності інших державних структур (наприклад, Державної митної служби України). За таких обставин змінюються і режимні провадження. На наш погляд, на сьогодні вони мають тенденцію до невиправданого ускладнення. Так, спостерігаються надмірна та нічим не виправдана регламентація процедур, пов'язаних з режимною діяльністю, нечітка визначеність повноважень суб'єктів, що здійснюють режимні функції. Це призводить до зайвої тяганини, бюрократії, поширення корупції, зловживань посадовцями своїми повноваженнями, інших негативних наслідків. Розв'язання означених проблем, на наш погляд, можливо шляхом проведення стандартизації й універсалізації режимних процедур. У зв'язку з цим слід підкреслити, що зараз відсутній єдиний комплексний нормативний акт, який би містив регламентацію здійснення уповноваженими органами режимних процедур. В основному ці питання висвітлюються відомчими нормативними актами. На жаль, обійшли осторонь цю проблему і автори проекту Адміністративно-процедурного кодексу, в якому відображено тільки питання, пов'язані лише з провадженням по зверненнях громадян, а також прийняттям нормативних актів органами державного управління. Видається, що Адміністративно-процедурний кодекс України має також регулювати питання, що стосуються здійснення режимного провадження. Це можна було б помістити в окремому розділі<sup>1</sup>, де було б доцільно закріпити принципи режимного провадження (верховенство права, законності, рівності перед законом, гласності, повноти, об'єктивності і безпосередності, оперативності, етичності взаємин тощо), загальні вимоги до встановлення строків режимного провадження, види справ, які розглядаються в порядку режимного провадження, фіксування й оформлення режимних процедур та ін. Оптимальним варіантом було б закріплення визначальних основ режимного провадження в Законі України «Про систему адміністративно-правових режимів».

<sup>1</sup> Означену проблему можливо було б розв'язати і шляхом внесення доповнень до чинного КпАП України, а саме до його процесуальної частини.

Таким чином, на сьогодні залишається багато нерозв'язаних проблем, що стосуються режимного провадження, як теоретичного, так і практичного характеру (деякі з них, на нашу думку, є принциповими). Разом з тим режимне провадження є органічною частиною адміністративно процесу, оптимізація якого неможлива без вдосконалення і відповідного законодавчого закріплення його процесуальної частини.

В результаті проведеного наукового дослідження можна сформулювати висновки та пропозиції, спрямовані на вдосконалення законодавчого забезпечення адміністративно-правових режимів.

Видається, що зазначене має здійснюватися у таких напрямках:

- чітке визначення предметів та об'єктів системи режимної діяльності, її принципи;
- законодавче відмежування системи режимної діяльності від інших близьких за формами і цілями видів діяльності (наприклад, дозвільної системи, реєстрації рухомого і нерухомого майна тощо);
- перегляд системи органів режимної діяльності, які її здійснюють, законодавче закріплення їх вичерпного переліку та правового статусу, усунення паралелізму і дублювання в процесі виконання своїх повноважень;
- подальша деталізація в нормативних актах принципу законності, відповідно до якого система режимної діяльності може здійснюватися лише: а) компетентними органами (посадовими особами); б) у межах їх режимних повноважень; в) з дотриманням процедур режимного провадження (строків, форм, методів та ін.), видавання певних дозволів, заборон, приписів;
- вдосконалення законодавчого закріплення режимного провадження;
- вдосконалення механізму юридичних гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина в умовах дії (запровадження) адміністративно-правових режимів.

Запропоновані напрямки законодавчого забезпечення адміністративно-правових режимів можуть розглядатися як елементи уніфікованих стандартів, що є єдиними для всієї системи

органів режимної діяльності, котрі доцільно б було закріпити у проекті Закону України «Про систему адміністративно-правових режимів» (умовна назва). Видається, що за своєю структурою цей Закон може складатися із підрозділів, які визначають загальні положення, організаційно-правові засади режимної діяльності, повноваження компетентних органів, юридичні гарантії законності, засади міжнародного співробітництва та ін.

У цьому законопроекті також має бути відображено питання, що стосується адміністративного провадження у справах, пов'язаних з режимною діяльністю (адміністративне режимне провадження). Воно є досить різноманітним як за своїм змістом, так і за методами здійснення, нормативною базою, кількістю органів, які його здійснюють.

Беручи до уваги специфіку режимних правовідносин, значимо, що кількість видів відповідних проваджень надзвичайно велика. Внаслідок цього певний перелік проваджень визначити практично неможливо. Кожне з них має специфічні ознаки та структуру, які обумовлюються насамперед правовим статусом уповноваженого суб'єкта державної влади у сфері режимних правовідносин.

З огляду на це до основних чинників адміністративних режимних проваджень можна віднести: суб'єктів, об'єкти адміністративно-правових режимів, предметні режимні правовідносини, режимне законодавство, підстави (юридичні факти) порушення адміністративного режимного провадження, його стадії, забезпечення законності тощо.

У зв'язку з відсутністю єдиного комплексного законодавчого акта, який би регламентував режимні провадження, вважаємо, що таким актом міг би бути Адміністративно-процедурний кодекс України. У ньому доцільно закріпити принципи режимного провадження, загальні вимоги до встановлення його строків, види справ, що розглядаються в порядку режимного провадження, фіксування й оформлення режимних процедур, засади юридичної відповідальності фізичних і юридичних осіб за порушення режимного законодавства та багато інших положень відповідно до вимог міжнародних норм і стандартів.

## Післямова

В сучасних умовах розбудови Української держави першочерговим завданням є належна реалізація конституційних приписів щодо забезпечення національної безпеки в усіх її проявах, особливо у сфері суспільних відносин, пов'язаних із запровадженням адміністративно-правових режимів. З огляду на це важливого значення набувають проблеми забезпечення прав і свобод людини і громадянина в кризових ситуаціях, коли життєдіяльність суспільства ставиться під загрозу внаслідок дії негативних чинників природного, техногенного чи соціально-політичного характеру. З метою їх усунення і нівелювання держава застосовує відповідний спектр адміністративно-правових заходів, необхідних для подолання наслідків тієї чи іншої кризової ситуації та відновлення нормального стану суспільних відносин у сфері державного управління.

Багато комплексних галузей законодавства, що започатковуються в сучасних умовах, є складними формами функціональних адміністративно-правових режимів, а тому повинні аналізуватися і вивчатися насамперед у науці адміністративного права. При цьому слід звернути увагу на те, що в сучасній вітчизняній юридичній науці проблеми забезпечення адміністративно-правових режимів практично не досліджувалися. Тому нагальної актуальності набуває питання системного вдосконалення і розвитку законодавства щодо адміністративно-правових режимів та розроблення дієвих механізмів, спрямованих на забезпечення прав і свобод лю-

дини і громадянина в умовах дії всіх режимів, у тому числі надзвичайного характеру.

Оптимальне досягнення цілей реалізації кожного із адміністративно-правових режимів перш за все зумовлено рівнем їх правового забезпечення. При цьому визначальне значення для подальшого розвитку законодавства про адміністративно-правові режими, його вдосконалення має рівень відповідності цього законодавства міжнародно-правовим нормам і стандартам, що регламентують як загальні положення стосовно забезпечення прав і свобод людини і громадянина, так і положення, що безпосередньо належать до їх забезпечення залежно від тієї чи іншої ситуації екстремального характеру.

Неминуче обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина в умовах застосування адміністративно-правових режимів можна визначити як об'єктивно зумовлену інтересами суспільства та держави, опосередковану досягненням відповідних цілей та засновану на законі реакцію компетентних державних органів на обставини екстремального характеру, яка виражається у відповідних адміністративно-режимних провадженнях, пов'язаних із звуженням правових можливостей фізичних та юридичних осіб на певний, чітко визначений період, необхідний для нормалізації обстановки та подолання негативних наслідків.

Застосування численних адміністративно-режимних проваджень має супроводжуватися не тільки виконанням певних вимог посадових осіб державних органів, які здійснюють режимні функції управління, а й виконанням відповідних правил, що встановлюються з урахуванням конкретної обстановки. З огляду на це, необхідно передбачити адміністративну відповідальність за невиконання конкретних заходів певного виду адміністративно-правового режиму відповідними учасниками режимних правовідносин.

Таким чином, окреслені проблеми забезпечення адміністративно-правових режимів в Україні із урахуванням висловлених в перебігу дослідження рекомендацій щодо їх розв'язання здатні підвищити ефективність зазначеної режим-

ної діяльності, привести її у відповідність до вимог чинного законодавства, що у цілому сприятиме зміцненню законності і правопорядку в державі під час застосування односторонніх примусових заходів в умовах кризових та надзвичайних ситуацій.

**Наукове видання**

**Настюк Василь Якович  
Бєлєвцева Вікторія Вікторівна**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ РЕЖИМИ  
В УКРАЇНІ**

Монографія

Редактор *К. К. Гулий*  
Коректор *Т. Ф. Зуб*  
Комп'ютерна  
верстка *В. М. Зеленька*

Підписано до друку з оригінал-макета 13.07.2009 р.  
Формат 84×108 <sup>1</sup>/<sub>32</sub>. Папір офсетний. Гарнітура Times.  
Ум. друк. арк. 6,48. Обл.-вид. арк. 6. Вид. № 428.  
Тираж 150 прим.

Видавництво «Право» Академії правових наук України  
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників  
і розповсюджувачів видавничої продукції.  
Серія ДК № 559 від 09.08.2001 р.

Виготовлено у друкарні СПДФО Білетченко  
8 (057) 758-35-98