

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ
ДЕННА ФОРМА НАВЧАННЯ

ДОПУСТИТИ ДО ЗАХИСТУ
Завідувач кафедри
_____ Лихова С.Я.
«___» _____ 2020 р.

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА
ВИПУСКНИКА ОСВІТНЬОГО СТУПЕНЯ «МАГІСТР»
ЗА ОСВІТНЬО-ПРОФЕСІЙНОЮ ПРОГРАМОЮ
«Правоохоронна діяльність»

Тема: «Адміністративно – правовий режим як інструмент публічного адміністрування»

Виконавець: студент 2 курсу, групи ПР-201Мз Мандрика Олександр Павлович

Керівник: к.ю.н. Гусар Ольга Анатоліївна

Київ–2020

НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Юридичний факультет
Кафедра кримінального права і процесу
Освітньо-професійної програми «Правоохоронна діяльність»

ЗАТВЕРДЖУЮ
Завідувач кафедри
_____ Лихова С.Я.
«_____» _____ 2020 р.

ЗАВДАННЯ

на виконання кваліфікаційної роботи

Мандрики Олександра Павловича

1. Тема роботи «Адміністративно – правовий режим як інструмент публічного адміністрування», затверджена наказом ректора від 24 вересня 2020 р. № 1771/ст.
2. Термін виконання та захисту роботи: з 05 жовтня 2020 р. по 13 грудня 2020 р.; з 21 грудня по 27 грудня 2020 року.
3. Вихідні дані роботи: Конституція України, закони, підзаконні акти, нормотворчі документи, статистичні данні.
4. Зміст пояснювальної записки: поняття та зміст адміністративно – правового режиму; характеристика адміністративно – правових режимних відносин в публічному адмініструванні; функціональні адміністративно – правові режими; особливі адміністративно – правові режими; законодавче забезпечення адміністративно – правових режимів; трансформаційні процеси в публічному адмініструванні щодо забезпечення функціонування адміністративно – правових режимів.

5. Календарний план-графік

№ пор	Завдання	Термін виконання	Відмітка про виконання
1	Вибрати тему кваліфікаційної роботи	до 01.10.2020	виконано
2	Затвердити тему і план роботи у наукового керівника	до 05.10.2020	виконано
3	Визначити статистичну, інформаційну базу дослідження скласти бібліографію	до 26.10.2020	виконано
4	Оформити і обговорити з науковим керівником перший розділ роботи	до 30.10.2020	виконано
5	Оформити і обговорити з науковим керівником другий розділ роботи	до 11.11.2020	виконано
6	Оформити і обговорити з науковим керівником третій розділ роботи	до 20.11.2020	виконано
7	Доопрацювати роботу, оформити її кінцевий варіант	до 29.11.2020	виконано
8	Отримати відгук керівника та рецензії	до 05.12.2020	виконано
9	Підготувати доповідь на захист	до 10.12.2020	виконано

6. Консультанти з окремих розділів

Розділ	Консультант (посада, П.І.Б.)	Дата, підпис	
		Завдання видав	Завдання прийняв
Консультанти з окремих розділів не залучались			

7. Дата видачі завдання: 05.10.2020 р.

Керівник кваліфікаційної роботи _____ Гусар О. А.
(підпис)

Завдання прийняв до виконання _____ Мандрика О. П.
(підпис)

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка до кваліфікаційної роботи «Адміністративно – правовий режим як інструмент публічного адміністрування»: 81 стор., 82 використаних джерела.

РЕЖИМ, ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ, ІНСТРУМЕНТ, ЗАСІБ, МЕТА

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що складаються щодо адміністративно – правових режимів в публічному адмініструванні.

Предметом дослідження є адміністративно – правовий режим як інструмент публічного адміністрування.

На підставі чинного законодавства та джерел здійснити комплексне дослідження адміністративно-правового режиму як інструменту публічного адміністрування.

Результатом дослідження стало авторське визначення адміністративно-правового режиму як сукупність правил діяльності, дій та установок, запровадження яких обумовлено специфікою предмета регулювання, що полягає у встановленні сукупності правил, сформульованих у формі дозволів, заборон, регламентів, процедур, яких повинні дотримуватися суб'єкти публічного адміністрування, з метою найбільш ефективного забезпечення прав, свобод, законних інтересів фізичних осіб, прав та свобод юридичних осіб, забезпечення і підтримання суверенітету й оборони держави, інтересів безпеки й охорони громадянського порядку.

Використання адміністративно – правових режимів є правовим інструментарієм, що є частиною комплексу правових засобів державно-владного впливу. Для реалізації адміністративно-правового режиму необхідно чітко визначений порядок дій суб'єктів правовідносин, котрі виникають у зв'язку з його введенням чи реалізацією. Застосування адміністративно-правових режимів та їх практична реалізація є засобом вирішення проблем, що впливають на умови життя громадян і загальний рівень правопорядку в країні.

Матеріали роботи рекомендується використовувати у навчальному процесі та як базова основа подальшого наукового дослідження з цієї проблематики.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. АДМІНІСТРАТИВНО – ПРАВОВІ РЕЖИМИ В МЕХАНІЗМІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....	9
1.1. Поняття та зміст адміністративно – правового режиму.....	9
1.2. Характеристика адміністративно – правових режимних відносин в публічному адмініструванні.....	15
РОЗДІЛ 2. ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО - ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ.....	32
2.1. Функціональні адміністративно – правові режими.....	32
2.2. Особливі адміністративно – правові режими.....	41
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО – ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ.....	50
3.1. Законодавче забезпечення адміністративно – правових режимів.....	50
3.2. Трансформаційні процеси в публічному адмініструванні щодо забезпечення функціонування адміністративно – правових режимів.....	65
ВИСНОВКИ.....	70
СПИСОК БІБЛІОГРАФІЧНИХ ПОСИЛАНЬ ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	74

ВСТУП

Актуальність теми. Адміністративна реформа, що взяла курс на всі сфери життя людини спричинила появу нових адміністративно – правових відносин, які змушують вирішувати, як організаційні питання, так і питання законодавчого забезпечення та введення в дію нових правових актів. Механізми публічно – правового регулювання змінюються, що спричиняє появу нових інструментів, публічного адміністрування, до яких належать адміністративно – правові режими. Через стрімкий розвиток трансформаційних відносин в Україні, не завжди вчасно врегульовуються питання застосування, введення в дію адміністративно – правових режимів, а спричиняє затримку щодо науково-теоретичної розробленості проблематики адміністративно – правових режимів.

Сьогодні публічне адміністрування представлено не тільки вертикальним впливом на учасників правовідносин, але і комплексними процесами, де є лінійні, горизонтальні можливості впливу, тому наявні відносно автономні механізми публічного адміністрування, що властиві адміністративно – правовим режимам можуть спричинити численні затримки або навіть і недовиконання державних стратегій і програм розвитку.

Водночас адміністративно – правові режими є способом реакції на нові суспільні відносини чи зовнішні фактори, які впливають на безпеку населення, довкілля чи порядок здійснення діяльності людини. До таких факторів слід віднести катастрофи, війни, терористичні дії, охорона державного кордону, державна таємниця.

Проблематика даного питання цікавить не лише законодавця, а і у наукових колах неоднаразово піднімалося це питання науковцями і присвячували свої праці: С. С.Алексєєв, Д. Б. Бахрах, С.В. Ківалов, С. О. Кузніченко, О.В. Кузьменко О.В., Д. Д.Коссе, О. Ю.Оболенський, Т. П. Мінка, В. Я. Настюк, А. С. Славко, Т. Б. Семенчук, В. Б. Рушайлов, Є.Ф.Шамсунова,

Мета і завдання дослідження. На підставі чинного законодавства та джерел здійснити комплексне дослідження адміністративно-правового режиму як інструменту публічного адміністрування.

Відповідно до поставленої мети завданнями даного дослідження є:

- розкрити поняття та зміст адміністративно – правового режиму;
- здійснити характеристику адміністративно – правових режимних відносин в публічному адмініструванні;
- класифікувати види адміністративно - правових режимів в публічному адмініструванні;
- дослідити функціональні адміністративно – правові режими;
- охарактеризувати особливі адміністративно – правові режими;
- окреслити законодавче забезпечення адміністративно – правових режимів;
- визначити трансформаційні процеси в публічному адмініструванні щодо забезпечення функціонування адміністративно – правових режимів.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що складаються щодо адміністративно – правових режимів в публічному адмініструванні.

Предметом дослідження є адміністративно – правовий режим як інструмент публічного адміністрування.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становлять: загальнонауковий метод (аналіз та синтез), що дозволив проаналізувати наукові позиції вчених щодо питання дослідження. Системний метод використовувався для аналізу структури адміністративно – правових режимів. За допомогою логіко – юридичного методу було надано авторське визначення, формально – юридичний метод дозволив встановити зміст чинного законодавства щодо адміністративно – правових режимів. Метод групування та системно - структурний підхід дозволив здійснити класифікацію адміністративно – правових режимів.

Наукова новизна отриманих результатів.

Визначено поняття «режим» та з'ясовано хто є носієм режиму, які засоби застосовуються для забезпечення режиму і як режим впливає на права дедей.

Здійснена класифікація наукових і законодавчих визначень щодо адміністративно – правових режимів.

Наведено австрське визначення адміністративно – правового режиму як інструменту публічного адміністрування.

Доведено що адміністративно – правові режими виступають інструментом публічного адміністрування.

Практичне значення отриманих результатів.

Запропоновано прийняти нормативно-правовий акт щодо визначення адміністративно – правових режимів і їх сфери дії.

Апробація результатів дослідження. Дипломна робота виконана та обговорена на кафедрі кримінального права а процесу. Окремі питання кваліфікаційної роботи знайшли відображення в тезах доповіді «Публічне адміністрування як системне явище» X Міжнар. Наук.- практ. конф. 28 лютого 2020 р. Київ.

Публікації. Гусар О.А., Мандрика О.П. Публічне адміністрування як системне суспільне явище. Інноваційний розвиток правової науки в умовах модернізації суспільства: матеріали X Міжнар. Наук.- практ. конф. 28 лютого 2020 р. Київ. Т.1.С. 218-221.

Гусар О.А., Мандрика О. П. Законодавче забезпечення адміністративно – правових режимів. Наукові праці Національного авіаційного університету. Серія: юридичний вісник «Повітряне і космічне право»: зб. наук. праць. 2020. Випуск 4(57). (подано до друку)

РОЗДІЛ 1. Адміністративно – правові режими в механізмі публічного адміністрування

1.1. Поняття та зміст адміністративно – правового режиму

Протягом розвитку юридичної науки і традицій підходи до розуміння і тлумачення адміністративно – правового режиму змінювалися. У радянські часи встановлення адміністративно – правових режимів тлумачилося як сукупність заборон, певних обмежень, що спрямовані на задоволення колективного інтересу мас, суспільства, а не на приватний інтерес. Сучасний розвиток незалежної України спрямований на реалізацію прав і свобод громадян, дотримання конституційних приписів. Так, у ст.3 Конституції України [1] визначено: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави». Відповідно, держава взяла на себе зобов'язання створити необхідні умови для забезпечення прав і свобод людини і громадянина в ситуаціях, коли життєдіяльність громадян, їх життя і здоров'я стають під загрозу внаслідок впливу негативних факторів природного, техногенного або соціально-політичного характеру.

Термін «режим» часто зустрічається як у повсякденному житті, так і в технічних, економічних науках. Він знайшов своє застосування у філософії, в різних галузях юридичної науки, зокрема у теорії держави і права, конституційному праві, цивільному, господарському, адміністративному та в інших.

Новий тлумачний словник української мови розкриває поняття слова режим, як: "1. Державний лад, спосіб правління. 2. Точно встановлений розпорядок життя, праці, відпочинку і т. ін. 3. Система заходів, правил, запроваджуваних для досягнення певної мети" [2, с. 888].

Немає однозначного підходу і до розуміння поняття «правовий режим». На думку С. С. Алексєєва, «правовий режим – порядок регулювання, який виражений у комплексі правових засобів, що характеризують особливе сполучення взаємодіючих між собою дозволів та заборон, а також позитивних зобов'язань, які утворюють особливу направленість регулювання» [3, с. 185].

Так, поняття правовий режим визначається як порядок регулювання, комплекс правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань, який створює особливу спрямованість регулювання [4, с. 268].

С. В. Ківалов, Л. Р. Біла правовий режим тлумачать як сукупність правил, закріплених юридичними нормами, що регулюють певну діяльність людей [5, с. 37].

В. М. Корельський, В. Д. Перевалов під правовим режимом розуміють «специфіку юридичного регулювання певної сфери суспільних відносин за допомогою різних юридичних засобів» [6, с. 265].

Відома вчена адміністративіст Т.А. Коломоєць, пропонує розглядати правові режими «крізь призму двох суттєвих взаємопов'язаних аспектів: змістового й формального. На її думку, змістовий бік – це зумовлені причинами та метою існування режиму його організаційні й економічні елементи та пов'язані з ними дії. Формальний бік – це юридичне закріплення суб'єктів, терміну, території встановлення режиму, нормативне визначення процедури його введення, скасування, зміни, системи режимних обов'язків і прав, механізмів правового регулювання, виконання та забезпечення виконання правових режимів» [7, с. 421].

В монографії [8] Настюк В.Б., Белєвцева В.В. визначають, що «поняття «режим» (від фр. *regime*, лат. *regimen* – управління) є багатозначним та вживається у багатьох контекстах: - а) державний лад, сукупність засобів, методів, способів здійснення влади; б) строго встановлений розпорядок життя, праці; в) система обов'язкових правил, вимог, норм, принципів встановлених для якого-небудь виду діяльності; г) умови діяльності, існування чого-небудь; певний стан, положення, статус. У

юридичній науці під режимом, як правило, розуміють законність [9], порядок [10], соціальний режим деяких об'єктів або видів діяльності, закріплених правовими нормами і забезпеченими сукупністю юридичних засобів».

Як зазначає Коваленко Н.В. у своїй науковій роботі[11] «Адміністративно-правові режими можна репрезентувати як одну з форм впливу держави на окремі сфери суспільних відносин, у тому числі економіку, з метою координації, співвідношення та усунення суперечностей публічних і приватних інтересів". Розділяємо її думку, "що об'єктом державно-управлінського впливу можуть бути відносини, врегульовані багатьма галузями права й законодавства. Проте суб'єкт – це завжди орган публічного управління». Вважаємо на підтвердження публічного адміністрування виступає наявний публічний інтерес у сфері реалізації визначених повноважень суб'єктів адміністрування. Коваленко

З огляду на викладене, розділяємо думку Бахрака Д.Н. щодо визначення ознак правового режиму, якими є наступні: правове регулювання цілеспрямовано здійснюється в інтересах певного об'єкта, предмета чи процесу – носія правового режиму; сукупність правових засобів, які використовуються, створюють спеціальні правила поведінки, діяльності, життєдіяльності, офіційно встановлені і забезпечені системою організаційно-правових заходів; у правових актах закріплюється певний правовий стан об'єкта або процесу, відмінний від інших сфер правової дійсності, і такий, що виражається в стійких взаємозв'язках носія режиму з іншими соціальними об'єктами; спеціально встановлені правила спрямовані на створення умов, які перешкоджають порушенню статусу (стану) носія режиму, підтримці заданих параметрів його функціонування; діяльність (дія) суб'єктів, які реалізують режимні правила, заснована на єдиних правових принципах, єдиних правових формах і здійснюється в точній відповідності з раніше встановленим механізмом реалізації прав і обов'язків" [12, с. 478–479].

Поняття «адміністративно-правовий режим» не можна плутати з терміном «механізм правового регулювання» й замінити ним. Правовий режим забезпечує дію

правового механізму, він є змістовою характеристикою власних елементів і більш високим ступенем розвитку правового регулювання та дії (функціонування) права. Він є не лише метою, а й урегульованими правовими нормами на шляху до досягнення результату.

Адміністративне право як одна з фундаментальних галузей права має власний правовий режим, що гарантує не лише функціонування будь-якої галузі й інституту адміністративного права, а й певну сукупність великої кількості правових інститутів інших галузей. Особливістю адміністративно-правових режимів, є те, що вони допомагають детальніше зрозуміти зміст, природу й ознаки таких режимів. Адже адміністративне право застосовує специфічні саме йому засоби та методи правового регулювання, які чітко виокремлюють специфіку його адміністративно-правового режиму і ґрунтуються на засобах правового регулювання. Даних можна віднести: заборони, розпорядження й загальнообов'язкові приписи.

Сутність адміністративно-правових режимів Коваленко Н.В. визначає «в особливому організаційному виявленні об'єктивних закономірностей управління, які забезпечують досягнення його цілей, підтримання стійкого стану системи управління й управлінських процесів, що протікають у ній, в умовах відкритості систем соціального управління та їх активної взаємодії з навколишнім середовищем. При цьому змістом адміністративно-правових режимів є певна сукупність нормативно врегульованих правил, сформульованих у формі дозволів, заборон і детальних регламентів, адміністративних процедур, яких повинні дотримуватися суб'єкти управлінських відносин» [11].

Складність і багатогранність категорії правового режиму обумовлює пропозиції щодо її тлумачення у широкому та вузькому розумінні. Так, Е. Ф. Шамсумова вказує, що у широкому розумінні правовий режим визначається як особливий порядок законодавчого врегулювання діяльності або поведінки в різних сферах суспільних відносин або на певних об'єктах, який включає в себе встановлення механізму забезпечення фактичної реалізації системи дозволів, стимулів, нормативів, гарантій,

заборон, обмежень, зобов'язань, а також їх компетентне виконання і застосування заходів примусу і притягнення винних до відповідальності. У вузькому розумінні правовий режим пропонується тлумачити як закріплене в нормах права особливе поєднання юридичного інструментарію, що характеризується наявністю певних умов, конкретністю (визначеністю) суспільних відносин, що переслідує сприятливу, корисну для держави і суспільства мету [13].

Слід указати, що сутність категорії адміністративно - правового режиму є досить загальною і вміщує в себе цілісну систему елементів, які у поєднанні і взаємодії забезпечують виконання регулятивних функцій права. Аналізуючи під різними кутами зору дану категорію можна виявити характеристики, що наближають адміністративно-правовий режим до механізму правового регулювання, методу правового регулювання або правового становища (статусу), а також і власне до права в його об'єктивному розумінні. Виділимо такі ознаки: встановлення і забезпечення правового режиму державою, поєднання комплексу юридичних засобів, спрямованість на захист інтересів суспільства і досягнення позитивного соціального ефекту, створення певного рівня комфорту або обмежень для відповідних суб'єктів, особливий характер врегулювання відносин тощо.

Настюк В. Я.Белєвцева В. В. вважає, що елементами юридичного змісту адміністративно-правового режиму є «правові засоби, які виступають заходами захисту, гарантують «підтримання цього режиму в заданих законом параметрах». І визначає, що до них належать: правозастосовна діяльність органів виконавчої влади, застосування державного примусу, адміністративно-юрисдикційні провадження, судовий контроль за діяльністю апарату управління, інститути адміністративного звернення, адміністративної апеляції та ін» [8].

Класифікацію елементів адміністративно-правових режимів за Коломоєць Т.О., представлена так: мета встановлення відповідного адміністративно-правового режиму; наявний імперативний метод правового регулювання; встановлені у законодавчому порядку сукупність правил поведінки громадян, юридичних осіб,

державних органів та їх посадових осіб і реалізації ними своїх прав у певних ситуаціях (режимні правила); наявність спеціальних державних органів, на які покладено завдання здійснення мети адміністративно-правового режиму, а також надане право здійснювати контроль за додержанням режимних правил; відповідальність за порушення «режимних» норм; особливі адміністративно-правові засоби встановлення і форми виникнення прав та обов'язків, способів юридичного впливу, захисту прав тощо (акти, скарги, контроль і нагляд, адміністративний примус, адміністративна відповідальність та ін.); визначення просторово-часових меж дії адміністративно-правового режиму[14].

В той же час призначення адміністративно – правового режиму можливо лише до певної групи правовідносин. В залежності від кола об'єктів, суб'єктивним складом, видом діяльності. Тому адміністративно-правові режими визначають умови функціонування елементів різного соціального рівня і дозволяють індивідуалізувати правове регулювання будь-яких суспільних відносин.

Важливо звернути увагу на юридичну конструкцію адміністративно-правового режиму як своєрідної модельної побудови прав, обов'язків, відповідальності, їх типової схеми, що представляє собою таке структурне розташування правового матеріалу, яке характеризується внутрішньою єдністю прав, обов'язків і форм відповідальності. Якщо юридична конструкція є типовою схемою, моделлю правовідносин у статичності, то адміністративно-правовий режим виражає динаміку її функціонування, поєднуючи одну або певну сукупність юридичних конструкцій з практикою їх реалізації.

Вважаємо, що основне призначення адміністративно – правових режимів. По – перше, суб'єкти публічного адміністрування володіючи владними повноваженнями задля забезпечення законності досить часто здійснюють контроль – наглядові функції та застосовують примусові заходи до громадян, населення. Безумовно, втручання публічної адміністрації необхідне для забезпечення безпеки та благополуччя населення, коли люди неспроможні власними силами захистити своє

приватне життя, навести порядок, мир та спокій у власних домівках чи території або в країні де проживають, то введення режиму з формалізованими рамками юридичних процедур стають у нагоді.

По – друге, адміністративно - правові режими самі здатні впливати на ефективність публічного адміністрування шляхом врегулювання відносин усередині апарату управління, використання правових, кадрових, організаційно-інформаційних та технічні ресурсів. До того ж як зазначають науковці «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» [8].

По – третє, сьогодні трапляються непоодинокі випадки призупинення реформ або недоведення їх до запланованих цілей, що є перешкодою у виконанні основної функції держави – забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини. Думається, що застосування адміністративних режимів та їх практична реалізація можуть стати засобом вирішення проблем, що впливають на умови життя громадян і загальний рівень правопорядку в країні.

Зміст кожного адміністративно-правового режиму розкривається через елементи: мета встановлення правового режиму, правові принципи, об'єкт адміністративно-правового регулювання, визначення просторово-часових меж дії адміністративно-правових режимів, метод правового регулювання, «режимні правила», спеціальні державні органи, відповідальність за порушення «режимних норм».

1.2. Характеристика адміністративно – правових режимних відносин в публічному адмініструванні

На сьогодні публічне адміністрування настільки укорінилося в практиці управління державними справами в англосаксонських країнах, демонструючи у процесі цього ефективність обраного підходу та сформованого інструментарію, що почалася його імплементація у державно-управлінську парадигму нашої країни, особливо тих, які знаходяться на етапі зламу суспільної свідомості та переходу від ідеології тоталітаризму чи авторитаризму до демократії.

С.В. Сівков визначає публічне адміністрування як підзаконну, юридично-владну діяльність органів держави виконавчо-розпорядчого характеру, спрямовану на реалізацію законів, практичне виконання завдань і функцій держави, за допомогою якої здійснюється організуючий вплив на суспільні відносини у всіх сферах життєдіяльності суспільства [15, с. 130].

Американські вчені Д. Шуман та Д. В. Олуф стверджують, що "публічне адміністрування, його поняття та роль з часом змінюються та визначають його характеристики. Публічне адміністрування охоплює всі три сфери влади: виконавчу, законодавчу та судову та їх взаємовідносини; відіграє важливу роль у формуванні публічної політики і таким чином є складовою політичного процесу; суттєво відрізняється від приватного адміністрування; взаємодіє з багатьма приватними групами та індивідами у наданні послуг суспільству" [16, с. 63].

Г. Клапп запропонував більш узагальнювальне тлумачення терміна *Public administration*, визначивши його як сферу діяльності публічної особи. Учений зазначав, що відкритість діяльності вищих посадових осіб держави – це об'єктивна необхідність у контексті розбудови нового типу громадянського суспільства, а відтак будь-яка діяльність у сфері адміністрування державних справ є публічною [17]. У результаті чого критерій публічності став постійно супроводжувати діяльність

державних управлінців, хоча з самого початку ця публічність належала безпосередньо до очільників вищої адміністративної ланки.

У цьому контексті слушно навести точку зору Патрісії М. Шілдс, яка визначає *Public administration* як процес імплементації демократичних цінностей, засад та інструментів у сферу управління державою [18].

Так, за визначенням Т. Б. Семенчук [19] публічне адміністрування – це метод управління, який з одного боку забезпечує надання суспільству послуг щодо законодавства, а з іншого боку – реалізацію обраного типу політики, що втілюють державні службовці, яким було делеговано повноваження під час волевиявлення народу на виборах як у межах країни, так і закордоном у всіх напрямках її прояву

Публічне адміністрування Т. О. Коломєць розглядає у широкому сенсі як сукупність усіх видів діяльності всіх органів держави й органів місцевого самоврядування, тобто означає фактично всі форми реалізації державної і самоврядної влади в цілому. У вузькому сенсі – це сукупність видів діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, між якими певним чином розподілені різні види діяльності [14]. Отже, категорія "публічне адміністрування" у вузькому сенсі відображає відносно самостійний вид діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, що її здійснює певна частина відповідних суб'єктів.

О. В. Кузьменко вважає [20], що публічне адміністрування – це діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму. «Публічне адміністрування» відображає якісні зміни в характері виконавчо-розпорядчої, організуючої діяльності держави. І якщо воно, наприклад, визначається як діяльність публічної адміністрації з реалізації покладених на неї обов'язків та задоволення загальних публічних інтересів [21, с. 12–13].

Публічне адміністрування - регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття

адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг. Адміністрування - це прерогатива виконавчих органів влади або чиновника (державний службовець) [22].

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 [23].

Ми підтримуємо зауваження В. Б. Рушайла, що «недостатньо говорити лише про відносини «влада – підпорядкування», адже зміст адміністративно-правових відносин набагато різноманітніший» [24].

Розглянемо такі відносини а) субординація (безпосередній (прямий) наказ), як правило існує у відносинах організаційної підпорядкованості (керівник – підлеглий); б) функціональне зобов'язання, характерне для відносин юридичної підконтрольності (інспектор – контрольований); в) координаційне зобов'язання (відносини між органами виконавчої влади, які здійснюють міжгалузеву координацію, і регулювання непідлеглими їх органами виконавчої влади); г) дозвільний припис (при реалізації невідладними суб'єктами прав і свобод, пов'язаних із забезпеченням безпеки, отримання ліцензій для зайняття певними видами діяльності; д) обов'язкове узгодження, (коли виникає необхідність прийняття суб'єктами управління спільного рішення). В той же час адміністративно-правові режими можуть встановлювати дозволи, при такому типі правового регулювання, реалізується здійснення громадянами певних конституційних прав у сфері управління. Органи публічного адміністрування при цьому зобов'язані забезпечити для цього належні умови [11, с. 32–33].

Слід указати, що адміністративні режимні відносини являють собою складні відносини в межах сфери публічного адміністрування, тому що такі відносини формуються з практичного втілення в життя завдань і повноважень держави та її

публічної адміністрації щодо гарантування безпеки суспільства. Завжди однією із сторін буде виступати органи публічного адміністрування чи громадська організація, але яка має державно-владні повноваження. Формуватися такі адміністративні режимні відносини будуть завдяки чи об'єкту, чи суб'єкту, і погодження іншої сторони не буде загальнообов'язковим критерієм для їх виникнення. Між учасниками таких відносин є спеціальний взаємозв'язок, один із учасників може вимагати дотримання іншим поведінки, що зазначена адміністративно-правовими нормами.

Статус органу публічного адміністрування розкривається через втілення матеріально – правових і процесуальних прав як обов'язку суб'єкта правовідносин адміністративного характеру, а у випадку порушення правових положень, які регламентують відносини суспільства, правопорушник буде відповідальним. Від рівня суспільної небезпеки, ризиків буде залежати накладення санкцій. Якщо виникає спір у адміністративно режимних відносинах, то справи розглядаються в адміністративних та інших судах.

Суб'єкти публічної адміністрації вступають в адміністративно-правові відносини і досягають бажаного для публічного адміністрування повного забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб публічного інтересу держави й суспільства загалом використовуючи певні інструменти:

Інструменти публічного адміністрування характеризуються такими ознаками:

- є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації;
- віддзеркалюють правову динаміку (адміністративну діяльність) публічного адміністрування;
- залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації;
- зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації та здійснюються виключно шляхом реалізації їх адміністративних прав;
- їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найкращий ефективний варіант діяльності [25].

Отже, "інструмент публічного адміністрування – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного публічного інтересу [25].

Досліджуючи предмет нашої роботи маємо встановити те, що адміністративно – правовий режим виступає інструментом публічного адміністрування. Спробуємо це довести. По – перше, адміністративно- правовий режим формується в процесі спільної діяльності положень права, певних нормативно-правових актів, адміністративних правовідносин, способів реалізації приписів норм права, статусів і станів суб'єктів, адміністративно-правових засобів. Все вище наведене утворює систему адміністративно-правового регулювання у відповідній сфері або на відповідній території.

По друге, юридичні засоби, які застосовують з метою впливу і врегулювання певних процесів в державі також еволюціонують разом із суспільною взаємодією, на який спрямовано правовий вплив. У результаті таких процесів формуються нові адміністративно- правові режими, як інструменти, що враховують специфіку регульованого типу соціальних взаємозв'язків. Ці інструменти призначені для впорядкування певного виду загальнодержавних відносин, але можуть бути запозичені і для інших галузей.

По третє, вважаємо, що реалізація того чи іншого адміністративно-правового режиму пов'язана з досягненням визначених цілей, досить часто обумовлена наявністю певних обставин або специфікою відповідної сфери суспільних відносин. Тому для реалізації адміністративно-правового режиму необхідно чітко визначений порядок дій суб'єктів правовідносин, котрі виникають у зв'язку з його введенням чи реалізацією.

Так, до приклада, на цілі, на порядок дій, правові і організаційні засади адміністративно – правових режимів в Україні влинула Концепція адміністративної реформи, 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. Серед основних принципів реформування у ній також було названо принцип пріоритетності законодавчої регламентації функцій, повноважень і порядку діяльності органів виконавчої влади [26].

Яскравим прикладом застосування окремих адміністративно – правових режимів в залежності від мети є предметні режими (режим державної таємниці, режим поводження з відходами, режим вогнепальної зброї, режим поводження з наркотичними засобами і психотропними речовинами). Метою таких режимів є модернізація – встановлення нових правил поведінки чи удосконалення тих, які вже діють. Назву «предметні» вони отримали тому, що носіями таких режимів є предмети матеріального світу.

З модернізаційною метою вводяться також контрольно-сервісні режими (режим у пунктах пропуску через державний кордон, митний режим, прикордонний режим, паспортний режим). Носіями режимів виступають окремі види діяльності, а результатом впливу на обсяг прав людини є їх обмеження.

Предметні режими, контрольно - сервісні режими вводяться у дію з суб'єктивних підстав. Ці режими забезпечується переважно заборонами і зобов'язаннями.

Наприклад, пільгові режими (режим ліцензування та режим спеціальної (вільної) економічної зони) також мають модернізаційну мету і вводяться в дію з суб'єктивних підстав. Носіями таких режимів є види діяльності – ліцензованої чи тієї, яка здійснюється у рамках спеціальної (вільної) економічної зони.

Однак, в порівннні з контрольно сервісними та предметними режимами, дія пільгових режимів забезпечується переважно зобов'язаннями та рекомендаціями. Ценадає можливість розширення обсягу прав і свобод людини і громадянина.

Інша мета – врегулювання ситуації, яка склалася нещодавно і триватиме невизначено довгий проміжок часу притаманна для установчих режимів (режим

окупованої території та режим території, яка зазнала радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС). Такі режими вводяться в дію з підстав, які не залежать від волі суб'єктів публічної адміністрації. Носієм таких режимів є територія (окупована, забруднена радіоактивними речовинами тощо). В данному випадку дія режиму забезпечується переважно заборонами і зобов'язаннями, а це спричиняє звуження обсягу прав і свобод людини і громадянина.

Зовсім інша мета ставиться підчас введення в дію надзвичайних режимів (режим воєнного та надзвичайного стану, режим проведення антитерористичної операції, режим надзвичайної ситуації). Метою таких режимів є стабілізація ситуації, повернення до попереднього стану. об'єктивні обставини, які не залежать від волі суб'єктів публічної адміністрації на кшталт воєнної агресії, природних чи техногенних катастроф тощо. Носієм режиму є діяльність органів публічної адміністрації щодо врегулювання ситуації. Засобами забезпечення такого виду режиму виступають заборони і зобов'язання. Тобто при введенні в дію надзвичайних режимів настає звуження прав і свобод людини і громадянина.

Ще однією ознакою, на підтвердження адміністративно – правових режимів як інструменту публічного адміністрування є реалізація адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюються виключно шляхом реалізації їх адміністративних прав. Сутність полягає в тому, компетентні органи застосовують заходи адміністративно-правового впливу, які чітко передбачені законом. Це встановлює певні межі поведінки, визначаються заборони та обмеження щодо вчинення окремих дій, може передбачатися застосування державного примусу. І все це здійснюється з певною метою, якщо узагальнено, то для забезпечення безпеки держави в цілому або в окремій важливій для неї сфері діяльності. В той же час суб'єкти публічного адміністрування, які мають повноваження щодо здійснення режимних заходів, зобов'язані вжити заходи щодо забезпечення прав і свобод громадян та національних інтересів. У фізичних і юридичні осі також виникає обов'язок утриматися від вчинення заборонених дій або навпаки вчинити дії які

висувають органи публічного адміністрування в межах визначених законом в рамках їх компетентності.

Отже, кожен адміністративно-правовий режим є самостійним правовим інститутом з певним набором правових заходів, суб'єктами, які його встановлюють та на кого він напружен, і який покликаний регулювати коло правовідносин у певній, особливо важливій для держави сфері.

Необхідно враховувати особливості, пов'язані зі специфікою самого публічного адміністрування оскільки воно має місце в усіх основних гілках державної влади, то в усіх них наявні адміністративно-правові режими, те саме стосується і при дотриманні вимог законодавства органами місцевого самоврядування.

Так, Настюк В., Белєвцева В. Звертають увагу на об'єкт адміністративно – правового режиму. Вони вважають «...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»[8].

Також вони зазначають, що «джерела адміністративно-правових режимів деколи зустрічаються як у нормах процесуального законодавства, що належить до компетенції судової влади, так і в нормативних актах, що регулюють законодавчу діяльність представницької влади». Дотримуємося такої ж точки зору, що публічне адміністрування може становити зміст не тільки виконавчої влади, а й певною мірою законодавчої та судової влади, а також зміст діяльності органів місцевого самоврядування й інших уповноважених на те організацій.

Досить слушно зауважити, що в умовах сьогодення, адміністративно-правові режими можуть охоплювати окремі управлінські процедури, які пов'язані з отриманням дозволів на зайняття певними видами діяльності. Так, наприклад, процедури ліцензування, атестації, акредитації, сертифікації та їм подібні процедури

можуть передбачати необхідність дотримання об'єктами публічного адміністрування, що їм підлягають, інших адміністративно-правових режимів. Отже, мають місце ситуації, коли вимоги одного адміністративно-правового режиму включають у себе вимоги іншого. Виникають нові складні взаємозв'язки між різними адміністративно-правовими режимами, до того ж вони не незалать від конкретних суб'єктів та об'єктів публічного адміністрування.

Об'єктам режимного адміністративно-правового регулювання приділяє увагу Коваленко Н. В. в своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративно – правові режими». Вона запропонувала поділити об'єкти на три основні групи [11]:

1) адміністративно-правові режими, якими сьогодні хибно називають комплексні галузі права (право телекомунікацій – адміністративно-правовий режим у сфері телекомунікацій, медичне право – адміністративно-правовий режим у медичній сфері, освітнє право – адміністративно-правовий режим в освітній сфері, земельне право – адміністративно-правовий режим у сфері земельних правовідносин та ін.);

2) спеціальні адміністративно-правові режими або адміністративно-правові режими у сфері державної безпеки (адміністративно-правовий режим антитерористичної операції, адміністративно-правовий режим військового стану, адміністративно-правовий режим перебування і пересування іноземців та осіб без громадянства на території України, митний режим, надзвичайний стан (останні не містять у своїй визначеній законом назві вказівку «адміністративний», що не змінює їх суті як адміністративно-правових режимів) та ін.); [11]

3) адміністративно-правові режими, успішна реалізація яких дозволяє провести реформування системи публічного управління за окремими напрямками (адміністративно-правовий режим євроінтеграції, адміністративно-правовий режим реформування пенсійної сфери, адміністративно-правовий режим реформування в галузі освіти, адміністративно-правовий режим реалізації судової реформи та ін.).

На думку Кузьніченко С. «об'єкт адміністративно-правового режиму не збігається з поняттям предмета адміністративно-правового регулювання. До предмета

належать суспільні відносини, піддані галузевій правовій регламентації, що об'єктивно припускає використання галузевих норм, але не урегульовані в силу визначених причин, а до об'єкта режиму включаються тільки ті відносини, що фактично потрапили під дію адміністративно-правових норм. З цього слідує тому що режим – не завжди результат впливу, стан упорядкованості соціальних зв'язків» [27].

Як відомо публічне адміністрування є процесом реалізації виконавчої влади, безпосередньо виражається (переважно) в акціях позитивного характеру, тобто не пов'язаних з виконанням виключно юрисдикційних функцій. Досить часто застосовуються заходи, які можна назвати поняттями діловодства (діловодство в державних адміністраціях різного рівня) або ж порядку (порядок організації і проведення мітингів, порядок реєстрації, ліцензування тощо).

У цьому ж контексті слід розглядати і відповідну діяльність публічної адміністрації, 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 [8].

Визначено, що якщо публічне адміністрування будується на основі наявності й реалізації владних повноважень суб'єктів адміністрування щодо невизначеного кола об'єктів, то тут режим взаємодії суб'єктів і об'єктів також може змінюватися залежно від природи й особливостей об'єктів публічного адміністрування. У ситуаціях, коли невизначеністю і нормативністю відрізняються як суб'єкти, так й об'єкти управління, режим їх взаємодії визначається особливістю власне ситуації, регламентованої

вихідним як для суб'єктів, так і для об'єктів адміністративно-правового режиму порядком – процедурним регламентом.

Щодо класифікації адміністративно-правових режимів то погляди багатьох науковців різняться. Так, на думку Ю. А. Тихомирова [28, с. 404] «наявні три групи адміністративно-правових режимів. Перша група це адміністративно-правові режими для певних державних станів. До них науковець відносить: режими надзвичайного і воєнного стану, охорони державного кордону (прикордонний режим), митний режим, окремі види зовнішньоторговельної діяльності, зокрема режим прикордонної торгівлі та режим вільних економічних зон».

Друга група – адміністративно-правові режими для громадян: дозвільний режим (придбання вогнепальної зброї та ін.); процедури вирішення питань про громадянство; порядок в'їзду та виїзду з країни громадян, іноземних громадян та осіб без громадянства; паспортний режим та режим прописки; реєстрацію громадських об'єднань та ін.

Третя група об'єднує обліково-легалізуючі режими, що стосуються як офіційної реєстрації юридичних і фізичних осіб, так і регламентації нормативних вимог до окремих видів діяльності (державна реєстрація суб'єктів підприємницької (господарської) діяльності; ліцензування окремих видів підприємницької діяльності; реєстрація учасників зовнішньоторговельної діяльності) Також науковець сюди ж відносить стандартизацію і сертифікацію.

До четвертої групи належать функціональні адміністративно-правові режими, які покликані забезпечувати функції управління в різноманітних сферах діяльності - податковій, санітарній, екологічній та ін.

Мінка Т.П. виділяє такий критерій для класифікації адміністративно-правових режимів – «специфіка засобів адміністративно-правового регулювання. Вона вважає, що їх можна поділити на прості (під час здійснення яких використовуються притаманні тільки одному правовому режиму засоби), комплексні (що використовують як власні засоби, так і засоби інших адміністративно-правових

режимів) та міжгалузеві (які використовують не тільки норми адміністративного права, а й норми інших галузей права) [29].

Науковець пропонує власну класифікацію адміністративно-правових режимів, яка, на думку Т. Мінки, «найбільш повно розкриває своєрідність адміністративно-правових режимів у теорії адміністративного права. Отже, за сферами реалізації публічного інтересу весь масив адміністративно-правових режимів усередині галузі адміністративного права можна переділити на такі види: 1) адміністративно-правові режими у сфері публічного управління. (Режими функціонування органів публічної адміністрації); 2) адміністративно-правові режими в адміністративно-політичній, економічній та соціально-культурній сфері» [29].

Говорячи про діяльність із забезпечення виконання повноважень органів публічного адміністрування то необхідно визначити проходження публічної служби у формі адміністративно-правового режиму. Однак уточнимо, що сама діяльність у формі державної служби, служби в органах місцевого самоврядування це суто публічно-правове явище, а ті відносини, що виникають є трудові, і належать до інституту приватного права.

Настюк В. Я., Белєвцева В. В зазначає, «що державна служба, як адміністративно – правовий режим, виявляється у масштабному спектрі державно-управлінських відносин, виконує широку гаму функцій, що пов'язані як з формуванням систем управління, так і з визначенням ресурсів реалізації інших адміністративно-правових режимів» [8].

Звернемо увагу на те, що кожний адміністративно – правовий режим має функціонально-цільову спрямованість будь-якого виду публічного адміністрування. Цільова спрямованість у публічному адмініструванні це цілком визначені функції, що можуть бути сформульовані в регулюючих режимних нормах, а можуть впливати із вимог режиму до функціонування систем управління. Щодо режиму державної служби то цей режим регулює кадрову функцію, притаманну державному управлінню. Можна навести приклад комплексних адміністративно-правових режимів:

режим безпеки дорожнього руху, режим вільної економічної зони, режим зовнішньоекономічної діяльності, режими підприємницької діяльності режим обігу інформації тощо.

Визначальною характеристикою для здійснення класифікації адміністративно-правових режимів є функції. «Зазначене підтверджується й встановленим режимом порядку, 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» [8]. Яскравим прикладом є режим державної таємниці. Реалізація цього режиму стосується інформаційного забезпечення управління і діяльності його об'єкта, кадрового апарату, інформаційного обміну з іншими органами й організаціями, пропускового режиму, в той же час 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 підрозділів щодо досягнення загальних інтегрованих цілей режимної спрямованості» [8].

Як зазначає Кузніченко С. «на основі галузевих правових режимів створюються спеціальні режими вторинного, похідного рівня – режими соціальних процесів, видів діяльності, об'єктів (предметів) і територій. До спеціальних режимів традиційно належать надзвичайні правові режими, режим таємності, митні режими, режими охорони державного кордону, оперативно-розшукової діяльності» [30].

У сфері публічного адміністрування встановлюються саме спеціальні адміністративно-правові режими. Вони виступають в ролі правової форми виконавчо-розпорядницької та управлінської діяльності та виникають лише у випадку, коли інші організаційно-управлінські способи та форми впливу не діють належним чином. Міри,

способи, окремі дії не можуть підтримати упорядкований стан для певної групи суспільних відносин. Такий режим встановлюється там, де звичайний порядок реалізації юридичних форм не є ефективним, де є необхідність застосовувати новий правовий інструментарій у єдиний комплекс процедурно-процесуальних форм, здійснювати контроль-наглядові функції, примусові заходи. Все це є необхідність задля попередження, охорони й захисту порядку або відновлення прав, захисту інтересів фізичних чи юридичних осіб.

Визначимо характерні особливості публічних адміністративних правовідносин, що виникають у зв'язку з застосуванням адміністративно – правових режимів: 1) адміністративно-правові відносини, повинні характеризуватися соціальною однорідністю, конкретною цільовою настановою, відособленістю; 2) детермінувати сукупності прав і обов'язків в учасників адміністративних правовідносин; 3) обов'язковою ознакою є закріплення у законодавчому акті (законі або іншому нормативно-правовому акті); 4) чітко визначається носій і вид рішення, умови проведення, суб'єкти, що будуть здійснювати режимне керування та порядок запровадження спеціальних заходів; 5) як правило відносини направлені на встановлення певних обмежень, примусу, відповідальності, попередження.

Спеціальні адміністративно-правові режими Кузнichenko С. пропонує класифікувати за: юридичною силою акта, що закріплює режим (установлені законами України і підзаконними нормативно-правовими актами); територією дії режиму (що діє на території всієї держави, її окремої частини); часом дії (постійні та тимчасові); об'єктом-носієм (територій, окремих об'єктів і документів, режими видів діяльності); масштабом свободи громадян та організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав (пільгові й обмежувальні); глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій (звичайні та надзвичайні) [30].

В адміністративному праві одержав закріплення погляд про розгляд спеціальних адміністративно-правових режимів на двох рівнях: інституціональному, як особливе

сполучення юридичних засобів та прийомів регулювання, і державно-управлінському, як особливий порядок діяльності державних органів, що має забезпечити дотримання

Спеціальні адміністративно-правові режими характеризуються наявними елементами до яких можна віднести: організаційну і матеріально-технічну підсистеми. До організаційної підсистеми слід віднести забезпечувальну діяльність органів виконавчої влади, а саме це створення особливих правозастосовних структур, збирання й оброблення масиву інформаційних даних про функціонування об'єкта, координаційні дії, розроблення комплексних програм для взаємодії всіх суб'єктів, що забезпечують підтримку режиму.

Однак поруч із організаційними елементами важливо і наявність матеріально – технічної підсистеми, оскільки під час запровадження адміністративно – правових режимі обов'язково вирішуються економічні, матеріально-технічні питання, а саме фінансова допомога потерпілим, створення спеціальних фондів, джерел фінансування, підготовка і розташування сил та техніки під час проведення аварійно-відновлювальних робіт.

«А найчисленнішу групу адміністративно-правових режимів складають комплексні та міжгалузеві режими. До комплексних адміністративно-правових режимів відноситься режим внутрішніх морських вод. Цей правовий режим містить такі різновиди адміністративно-правових режимів в адміністративно-політичній сфері, як режим заходу іноземних морських суден, режим перебування іноземних військових кораблів. Водночас цей режим криє в собі інші адміністративно-правові режими, що належать до економічної сфери – режим виключної економічної зони; соціальної сфери – режим дослідження, розвідки, розроблення та охорони водних біологічних ресурсів, режим захисту і збереження морського середовища та природних ресурсів».

Найпростішу класифікація адміністративно – правових режимів представлена залежно від конкретних умов, що спричиняють здійснення спеціального адміністрування для їх усунення та виділяють правові режими за надзвичайних

ситуацій природного й технологічного характеру, надзвичайного стану, воєнного стану та за інших обставин, тобто ті, які викликають порушення нормальних умов життя.

М. Бахрах об'єднує подібні режими узагальненим поняттям «надзвичайні режими» «та характеризує їх як спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарської діяльності та функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація» [31].

Битяк Ю.П. [32] пропонує класифікацію режимів за ступенем і масштабом свободи громадян та організацій для реалізації суб'єктивних прав. За цією класифікацією «вирізняють пільгові й обмежувальні режими. Перші надають громадянам та організаціям додаткові права і свободи (пільги) при здійсненні ними певних прав чи свобод (наприклад, пільги учасникам бойових дій або постраждалим від Чорнобильської катастрофи). Інші, навпаки, запроваджують особливі правила використання громадянами й організаціями своїх прав і свобод або встановлюють заборону на їх здійснення.» Це, наприклад, стосується ліцензування окремих видів підприємницької діяльності, отримання громадянами права на придбання, носіння й використання газової та вогнепальної зброї тощо [32].

Враховуючи специфіку публічного адміністрування, то адміністративно-правовий режим обов'язково має спеціальну мету, реалізується шляхом імперативного методу правового регулювання, застосовуються особливі засоби встановлення і форми виникнення прав та обов'язків, а також способи юридичного впливу та захисту прав і свобод. Адміністративно – правовий режим має чітко визначені просторово-часові рамки та спеціальні органи публічного адміністрування, які діють в рамках чітко визначених правових регламентів та встановлених процедур, а також колом осіб сфери адміністративно-правових відносин. Важливо враховувати підстави введення в дію режиму, з якою метою, хто є носієм режиму, які застосовують засоби забезпечення режиму та який кінцевий результат впливу режиму на права людини.

Отже, з аналізу вище дослідженого питання слідує, що у публічному адмініструванні спостерігається дія сукупності управлінських регламентів, правових актів, що у своєму комплексному нормативному вираженні створюють спеціальний порядок для діяльності публічної адміністрації під час виникнення різних подій, ситуацій. На допомогу стають адміністративно-правові режим, як необхідний елемент публічно-управлінської організації та ефективний інструмент публічного адміністрування.

РОЗДІЛ 2. Види адміністративно - правових режимів в публічному адмініструванні

2.1. Функціональні адміністративно – правові режими

Необхідно 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» [33] та «Про природні монополії» [34]. 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.

Наприклад, відносно гірничих підприємств встановлений спеціальний режим банкрутства, зумовлений Законом України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»[35]. Крім загального, існують функціональні режими, що визначають діяльність окремих природних монополій. Прикладом цього може слугувати функціональний адміністративно-правовий режим, пов'язаний з виробництвом, переданням, постачанням і використанням енергії, основи якого визна-

чаються Законом України «Про електроенергетику» [36], режим функціонування залізничного транспорту, в основі якого лежить Закон України «Про залізничний транспорт»[37] та ін.

Відносно сфери зв'язку існують такі режими. У цілому ці режими визначаються Законом України «Про телекомунікації» [38], 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» [39]. 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 [40].

Це досить специфічний вид зв'язку, який є складовою частиною засобів забезпечення державної безпеки України, що впливає із завдань, передбачених зазначеною Угодою. Ці завдання стосуються 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» [41]. У свою чергу, цей режим є складовою частиною інформаційних режимів, основою яких є, зокрема, Закон України «Про інформацію» [42].

Доцільно підкреслити, що з огляду галузевої структури публічного адміністрування 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 адміністративнополітичної 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» [43].

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 напоїв і 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.

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. На початку економічних реформ було прийнято Закон України «Про підприємництво» [44], що визначає основи цього режиму. З часом реформування економіки впливало на режимну регламентацію. У зв'язку із цим було встановлено режими, що створювали умови для вільної конкуренції.

Необхідність у впорядкуванні приватизації відображено в режимі, встановленому, зокрема, Законом України «Про приватизацію майна державних підприємств», 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» [45].

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 кооперативів установлений Законом України «Про кооперацію» [46], режим фінансово-промислових груп, режим функціонування банків і банківської діяльності тощо.

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» [47].

До функціонального режиму охорони прав споживачів досить близько примикає режим рекламної діяльності, основи якого встановлено Законом України «Про рекламу» [48].

Це дійсно є 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 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.

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. 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.

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» [48], 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. У цьому зв'язку важливо підкреслити, що даний функціональний режим закладає першооснови 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.

Для соціальної сфери також характерні свої режими. Наприклад, режим санітарно-епідеміологічного благополуччя населення. Цей режим законодавчо закріплен у Законі України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» [49]. 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. 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.

Також слід відзначити режими надання певних видів медичної допомоги. Як приклад наведемо режим трансплантації органів і (або) тканин людини (Закон України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині» від 17.05 2018 р. №2427-VIII), 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.

Режим архітектурної діяльності одночасно включає охорону пам'ятників культури та архітектури і регулює питання охорони навколишнього середовища, пожежної безпеки.

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» [50]. 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, пожезахисні та інші типи територій і об'єктів, що визначаються законодавством України.

Деякі з них і зовсім мають чітко виражений адміністративно-правовий характер, хоча близько примикають і до економіки, і до питань соціальної та політичної сфер. Розглянемо, 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 функціональний адміністративно-правовий режим включає такі складові, як режими пошуково-рятувальних і суднопіднімальних операцій, 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 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.

Отже, функціональні режими адміністративно-політичної сфери — це найбільш визнана більшістю науковців сфера режимної організації державного управління,

оскільки саме тут виявляються владна сутність публічного адміністрування, його жорстка вертикальна спрямованість, досить чітка визначеність управлінських відносин з застосуванням адміністративного примусу. Саме у цій сфері найбільше виявляються особливості правоохоронних адміністративно-правових режимів.

Функціональні адміністративно-правові режими врегульовані на рівні законодавства. Режимна регламентація публічного адміністрування здійснювана у нормативно-правовій формі функціональних адміністративно-правових режимів, залишає значний простір і для адміністративного розсуду. Для функціональних адміністративно-правових режимів характерний акцент на забезпечення режиму самої діяльності, згідно з чим вибудовується відповідна система управління. Такого роду режими звичайно врегульовано інститутами багатьох галузей права.

В той же час, 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 (цільове призначення) та забезпечувальні (заходи режимної діяльності публічного адміністрування).

2.2. Особливі адміністративно – правові режими

Небезпечні явища, які виникають в суспільстві також вимагають нормативного врегулювання. З усієї сукупності особливих (спеціальних) адміністративно-правових режимів виділяються як окремий клас надзвичайні адміністративно-правові режими.

У разі виникнення надзвичайної ситуації як різновиду небезпечного соціального явища соціальне середовище виходить і з-під впливу права. Правові механізми в

більшості перестають працювати, і тому звичайне законодавство не може регулювати відносини, які складаються в таких умовах.

До екстремальних адміністративно-правових режимів відносяться спеціальні правові режими діяльності органів влади й управління, що допускають обмеження правосуб'єктності фізичних і юридичних осіб, запроваджені як тимчасовий соціально об'єктивний і правовий захід для забезпечення безпеки особи, суспільства і держави, який визначається конкретними обставинами. Правові засоби, які використовуються містять додаткові адміністративно-правові заборони, обмеження та зобов'язання для громадян, організацій і нижчих державних органів, додаткові владні повноваження, зокрема дискреційного характеру, для органів державної влади, що здійснюють «режимне регулювання».

Оскільки екстремальні умови диктують безперешкодне виконання індивідуальних і нормативних розпоряджень, максимальне підпорядкування волі суб'єктів загальній меті, режими «вижимають» з галузевого режиму все, що стосується обмежувально-заборонного впливу: зменшується кількість прийомів узгодження і горизонтальної координації, скорочується загальнодозвільна реалізація конституційних прав громадян у сфері управління та збільшуються дозвільні розпорядження й координаційні зобов'язання. Екстремальний режим є завжди тимчасовим заходом і має працювати тільки в період існування надзвичайних ситуацій [25].

В основу досліджуваного режиму покладено метод правового регулювання – централізований імперативний вплив на суспільні відносини. Ухвалення за останнє десятиліття в Україні низки «режимних» нормативно-правових актів: законів України «Про правовий режим надзвичайного стану» [51], «Про захист населення територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру» [52], «Про аварійно-рятувальні служби» [53] 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 правовий режим надзвичайного стану.

В кожному конкретному випадку для реалізації видається Указ Президента України, в якому мають бути уточнені і конкретизовані ті обставини, що послужили підставою для уведення надзвичайного стану, обґрунтування щодо необхідності уведення надзвичайного стану; території та кордони, на якій уводиться надзвичайний стан, необхідні ресурси і кошти, що будуть забезпечувати режим надзвичайного стану, а також перелік надзвичайних заходів і обов'язково термін їх дії. В той же час визначається перелік тимчасових обмежень прав і свобод громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства, прав організацій громадських об'єднань.

Надзвичайні правові режими – це спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарчої діяльності та функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація [25].

«Надзвичайний режим» або «режим-стан», включає в себе режим надзвичайного стану, режим воєнного стану, режим проведення антитерористичної операції та режим проведення операції об'єднаних сил, правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації тощо. Згадані режими отримали закріплення у національному та зарубіжному законодавстві вже доволі давно [54; 228]. Варто наголосити, що підставою, якою вона визначається є сукупність об'єктивних обставин, які не залежать ні від волі законодавця, ні від волі органів виконавчої влади.

«До таких обставин, відповідно до законодавства України, на думку А.С.Славко можуть бути віднесені:

1) збройна агресія чи загроза нападу, небезпека державній незалежності України, її територіальній цілісності (ЗУ «Про правовий режим воєнного стану») [56];

2) тяжкі надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення;

3) масові терористичні акти, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення;

4) міжнаціональні і міжконфесійні конфлікти, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів або місцевостей;

5) масові виступи, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи;

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

7) масовий перехід державного кордону з території суміжних держав (ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану» [55]);

8) терористична загроза (ЗУ «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» [57], Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» [59]);

9) факт агресії проти України та тимчасова окупація частини її території за допомогою збройних формувань (ЗУ «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях»);

10) наявність реальної загрози життю і безпеці громадян, інтересам суспільства або державі у разі, якщо усунення цієї загрози іншими способами є неможливим (стаття 10 ЗУ «Про боротьбу з тероризмом» [60]);

11) значне перевищення гранично допустимих норм показників якостіавколишнього природного середовища, визначених законодавством, виникнення реальної загрози життю та здоров'ю великої кількості людей або

заподіяння значної матеріальної шкоди юридичним особам (стаття 5 ЗУ «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [61]))

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 [57]. Президент обов'язково повинен в своєму Указі вказати обставини, які призводять до введення воєнного стану.

А саме, Указ Президента «Про введення воєнного стану в Україні», підставою введення такого режиму слугували «черговий акт збройної агресії з боку Російської Федерації, що відбувся 25 листопада 2018 року у районі Керченської протоки проти кораблів Військово-Морських Сил Збройних Сил України, що мав важкі наслідки, інші агресивні дії Російської Федерації в Азовському та Чорному морях, наявна загроза широкомасштабного вторгнення в Україну збройних сил Російської Федерації, на тлі окупації Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та частини Донецької та Луганської областей, небезпека державному суверенітету та незалежності України, її територіальній цілісності» [57].

Обставини, які призводять до введення в дію надзвичайних режимів, виникають поза волею законодавця чи органів виконавчої влади. Вони носять раптовий і слабо передбачуваний характер, чинять згубний вплив на функціонування інституцій та на громадський порядок в цілому.

Рішення про запровадження надзвичайних режимів повинно бути виваженим, з врахуванням ретельного аналізу загроз, які несуть зазначені обставини, та прогнозуванні їх можливих наслідків.

Необхідно також враховувати мету, яку умовно можна визначити або як модернізаторську (врегулювання до цього моменту не врегульованих суспільних відносин), або як стабілізуючу (створення умов для встановлення законності, відновлення правопорядку, що існував раніше тощо).

На нашу думку, надзвичайні адміністративно-правові режими мають за мету відновлення стану, який існував раніше, але з огляду на певні обставини перебуває під загрозою, тобто є стабілізуючими.

Зокрема, відповідно до статті 1 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану», останній вводиться в дію для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності [56]. Подібну мотивацію наводить законодавець і щодо режиму надзвичайного стану – відповідно до статті 2 ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану», метою введення такого режиму є усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства [55].

В переважній більшості випадків метою законодавця, який вводить в дію надзвичайний режим, є відновлення попереднього стану, встановлення правопорядку та усунення обставин, які несуть загрозу територіальній цілісності, державним незалежності та суверенітету, громадському порядку та безпеці, правам і свободам людини і громадянина. Послугуючись засобами, які пропонують надзвичайні режими, публічна адміністрація прагне стабілізувати ситуацію до рівня, що є прийнятним.

У випадку надзвичайних адміністративно-правових режимів носієм режиму виступає саме діяльність суб'єктів владних повноважень щодо відвернення загроз територіальній цілісності, громадській безпеці, суверенітету і незалежності держави

За умови наявності обставин, які вказані законодавцем як підстави введення в дію надзвичайних режимів, у суб'єктів владних повноважень виникає низка

обов'язків щодо реагування на ці загрози. Саме на врегулювання діяльності публічних суб'єктів за умови надзвичайних обставин і спрямована увага законодавця у випадку введення надзвичайних режимів.

Запровадження правового режиму надзвичайного стану супроводжується застосуванням різних заходів: запровадження комендантської години, регулювання роботи підприємств телекомунікацій, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів, організацію реквізицій (примусового вилучення майна, встановлення особливого режиму в'їзду та виїзду та ін.). Крім перелічених заходів, може бути встановлено карантин та проведено інші обов'язкові санітарні та протиепідемічні заходи, що може потребувати доведення до відома населення правил карантину, виділення додаткового персоналу для охорони в'їздів та виїздів із зони карантину, облаштування пунктів медичної допомоги для обслуговування осіб, що захворіли, і перевірки наявності карантинного захворювання в інших осіб (стаття 17 ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану» [55]).

У надзвичайних режимах комбінуються у приблизно рівній пропорції такі правові засоби як заборони та зобов'язання, але адресуються вони різним суб'єктам: перші – фізичним особам та юридичним особам приватного права, другі – органам державної влади, органам військового командування, іншим суб'єктам владних повноважень. Єдиний правовий засіб, який практично не використовується законодавцем при створенні надзвичайних режимів – рекомендації.

Територія дії надзвичайних адміністративно-правових режимів, як вже зазначалось, може варіюватись – останні можуть вводиться в дію як на всій території держави, так і в її окремих регіонах. Зокрема, відповідно до ЗУ «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», режим воєнного стану було поширено на Вінницьку, Луганську, Миколаївську, Одеську, Сумську, Харківську, Чернігівську, а також Донецьку, Запорізьку, Херсонську області та внутрішні води України Азово-Керченської акваторії [57].

За галузевою належністю надзвичайні режими мають зазвичай комплексний характер, поєднуючи норми конституційного та адміністративного права. Вони спрямовані як на забезпечення безпеки держави, так і охорону громадського порядку.

«Виходячи з розуміння людиноцентризму як основної парадигми сучасного адміністративного права, запропоновано третій варіант концепції адміністративно-правових режимів із класифікацією їх як особливих (що передусім охоплює лише соціальні явища тимчасового стану – воєнного, техногенного, природного, де можна спостерігати реальну, а не гіпотетичну загрозу) з беззаперечним домінуванням імперативу й усіх інших адміністративно-правових режимів (з наступним їх об'єднанням у рамки особливих проваджень, що детерміновані специфікою певних видів (груп) суспільних відносин – паспортних, земельних, банківських), в основі яких теж домінує філософія людиноцентризму»[54].

Як справедливо підкреслюють С. О. Кузніченко та А. В. Басов, «незважаючи на те, що надзвичайні правові режими є заходом виняткового характеру і обмежені в часі, на практиці в деяких країнах їх дія часто розтягується на роки і навіть десятиліття.

Так, досі залишається в силі надзвичайний стан в Ізраїлі, що запроваджений 21 травня 1948 р. Надзвичайний стан, оголошений у Зімбабве в 1965 р., був скасований тільки у 1990 р. Також надзвичайний стан більше 10 разів вводився на Шрі-Ланці за останні 20 років. Надзвичайний стан, запроваджений у 13 провінціях Туреччини у грудні 1978 р., до вересня 1980 р. був поширений на всі 67 провінцій держави і до кінця 1980-х років залишився в силі у дев'яти з них. Воєнний стан діяв у Пакистані з 1971 до 1978 рр., на Філіппінах з 1972 до 1978 рр. Населення Марокко жило в умовах дії надзвичайного стану з 1965 до 1970 р. У Малайзії протягом 1963–1977 рр. надзвичайний стан запроваджувався чотири рази (двічі на території всієї держави, двічі – в окремих суб'єктах федерації). Населення Чилі 15 років жило в умовах дії надзвичайного стану. Паводки, що виникли в європейських країнах навесні 2006 р.,

також зумовили введення надзвичайного стану в Німеччині, Угорщині, Чехії, Румунії, Словачії тощо» [62, с. 8].

Зокрема, встановлено, що підставою введення в дію надзвичайних режимів, до яких належать режим воєнного та надзвичайного стану, режим проведення антитерористичної операції, режим надзвичайної ситуації тощо, є об'єктивні обставини, які не залежать від волі суб'єктів публічної адміністрації на кшталт воєнної агресії, природних чи техногенних катастроф тощо. Метою таких режимів є стабілізація ситуації, повернення до попереднього стану. Носієм режиму є діяльність органів публічної адміністрації щодо врегулювання ситуації, а засобами забезпечення режиму переважно виступають заборони і зобов'язання. Введення в дію надзвичайних режимів тягне за собою звуження прав і свобод людини і громадянина.[63].

Зазначемо, що наявність конкретних параметрів правових режимів може істотно відрізнятися оскільки кожний режим закріплює визначену кількість заборон і позитивних зобов'язань, по різному впливає на глибину змін у конституційному статусі громадян, а також визначає певні території і різниться за терміном дії режиму.

РОЗДІЛ 3. Шляхи забезпечення адміністративно – правових режимів

3.1. Законодавче забезпечення адміністративно – правових режимів

Поняття «правовий режим» зустрічається в багатьох нормативно-правових актах. Наприклад, а в Конституції України [1] вживаються такі поняття як «правовий режим власності», «правовий режим державного кордону», «правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації».

Тому, ця категорія є досить широкою, вона в залежності від сфери регулюючого впливу до якої призначений режим має свої особливості. В нормативно – правоохранных актах різного рівня все частіше закріплюються нові засади адміністративно - правових режимів, а в певних сферах публічного адміністрування з'являються вимоги та порядок дій суб'єктів публічної адміністрації, які в рамках встановленого права повинні реалізувати законні права і свободи суб'єктів (фізичних і юридичних осіб) адміністративного права. В той же час, встановлені адміністративно – правові режими можуть обмежувати права і свободи громадян. Про це визначає ч.2. ст. 64 Конституції України, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень[1].

Це конституційне положення дозволяє говорити про наявні в державі стани, коли публічне адміністрування здійснюється по-іншому, в іншому режимі функціонують органи. Однак про підстави конституційного обмеження прав і свобод людини і громадянина не може іти мови, оскільки ч.1 ст.64 де наведений вичерпний перелік прав і свобод, які не можуть бути обмежені.

Таким чином, сама Конституція України прямо передбачає законодавче врегулювання адміністративно-правових режимів, з метою забезпечення належної життєдіяльності держави, суспільства та окремих громад. Конституція й закони України створюють нормативно-правовий ґрунт для існування адміністративно –

правових режимів, конкретизуючи порядок та умови режиму залежно від ситуації, що склалася, а підзаконні акти виступають як організаційно-правовий елемент.

Засади правових режимів встановлюються законами України: від 27 лютого 1991 «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», від 13 жовтня 1992 «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон », від 16 березня 2000 « Про правовий режим надзвичайного стану », от 4 листопада 1991 « Про державний кордон України », від 16 травня 1995 « Про виключну (морську) економічну зоні України ».

Наприклад, до підзаконних актів належать укази Президента України. Вони стосуються загальних питань реагування на надзвичайні ситуації та особливостей реалізації конкретних заходів, з метою подолання тих чи інших ситуацій екстраординарного характеру («Про оголошення окремих районів Закарпатської області зоною надзвичайної екологічної ситуації» від 9 березня 2001 року № 170/2001) [64].

Кожний адміністративно-правовий режим представлений сукупністю послідовно встановлених дій (проваджень), які притаманні саме конкретно визначеному режиму і має свої особливості. Однак всі повноваження, принципи, коло суб'єктів, об'єктів, предметів, цілі, основні напрямки, операції, з яких складається режимне провадження, мають бути чітко визначені в законодавстві, правових документах загальнообов'язкового характеру, правилах, що визначають правову основу і послдовність завдань публічних органів, що наділені такими повноваженнями, а також процедуру їх застосування. Вважаємо адекватне та ефективне здійснення режимної діяльності можливо лише при чітко визначеному нормативному закріпленні організації роботи, засад, форм і методів суб'єктів публічного адміністрування. Тому процес формування адміністративно – правових режимів як інструменту публічного адміністрування потрібно починати з визначення загальних цілей, завдань, спеціалізації і кола осіб, що здійснюють цю діяльність і увідповідності до чітково встановлених норм закону. Кожен суб'єкт публічного адміністрування 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.

Нормотворчість безумовно є пріоритетом в публічному адмініструванні при встановленні адміністративно-правових режимів, але вона є не стільки спосіб запровадження відповідних порядків, необхідних державі, скільки виступає способом упорядкування і стабілізації самого суспільства, формування соціально необхідних відносин між громадянами, громадськими об'єднаннями, апаратом державного режимного управління. До того ж, звернемо увагу на кількість, розгалуженість системи норм, які регулюють певний адміністративно-правовий режим, залежить які закріплені методи, принципи, форми, повноваження органів режимного сектору різних рівнів (у випадку вертикального підпорядкування) і сам стан визначеності справ і ефективності адміністрування в цілому в державі. Режимно-правові норми створюють умови для відстеження процесу розвитку подій у всіх сферах життя суспільства та являють собою об'єктивну самостійну категорію в системі соціальних норм. Виступаючи частиною норм адміністративного права режимні норми мають притаманні і характерні структурні ознаки, що виражені в самому змісті адміністративного права, а саме вони є імперативними, хоча не завжди мають диспозиції, гіпотези і санкції.

Державна воля виражається в законах, підзаконних нормативно – правових актах, що спрямовані на вирішення конкретних завдань у різних сферах суспільного життя, тому законодавство має приводитись у відповідну чітку ієрархічну систему. Наявність множинності і розмаїття суспільних відносин вимагають правового регулювання, з прийняттям числених підзаконних нормативних актів. Величезний масив нормативного матеріалу сфери адміністративно-правових режимів необхідно привести в обґрунтований порядок і систему, щодо визначення відповідних стандартів режимної діяльності. Саме через процеси систематизації і стандартизації публічні адміністрації, зможуть ефективно та результативно здійснювати функцію

охорони національної, державної безпеки, правопорядку не поорушуючи прав та свобод людини і громадянина.

На сьогодні відсутній такий єдиний нормативно - правовий акт, який би чітко врегулював діяльність органів, що здійснюють режимне адміністрування, тому ці органи досить часто здійснюють режимні заходи неузгоджено, часто дублюють один одного, ухвалення рішень розтякують в часі, чим безпосередньо порушують права і свободи відповідних суб'єктів.

Настюк В. Я., Бєлєвцева В. В. В своєму монографічному дослідженні пропонують проект Закону України з робочою назвою «Про систему адміністративно-правових режимів». Він вважає, 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 [8].

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. Наприклад, досить часто 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 існує певна невизначеність в зазначеному Законі, та в інших нормативних актах дозвільного законодавства, оскільки, поняття «інші функції» є не зрозумілим, які саме здійснюють функції органи місцевого самоврядування. На випадок виникнення надзвичайної ситуації, пов'язаної з перевезенням небезпечних

вантажів може бути заподіяна серйозна шкода державним і суспільним інтересам, життю і здоров'ю людини, майну фізичних і юридичних осіб.

Вважаємо, що чітке визначення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері дозвільних правовідносин сприяло б, як оптимізації адміністрування на місцях у галузі режимної діяльності, так і створення належного рівня забезпеченості державної безпеки в цілому.

В той же час, окремі аспекти реалізації адміністративно-правових режимів відбувається за допомогою інших кодифікованих нормативних актів, вони прямо не стосуються тематики правових режимів, але регулюють режимні відносини.

Наприклад, Кодекс законів про працю України [65] «визначає режимний порядок залучення працездатного населення для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій: ч. 2 ст. 33 декларує право власника або уповноваженого ним органу переводити працівників без згоди на роботу, не обумовлену трудовим договором, для відвернення або ліквідації наслідків стихійного лиха, епідемій, епізоотій, виробничих аварій тощо (визначаючи строк такого переведення – один місяць)».

Кримінальний кодекс України виконує важливу роль системі правових заходів, які покликан забезпечити належний рівень дії правового режиму, Наприклад у ньому передбачена відповідальність за злочини: проти життя і здоров'я особи (розділ II); проти довкілля (розділ VIII); проти національної безпеки (розділ IX); військові злочини (розділ XIX); проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку (розділ XX). Законодавець визначив обставини, що його обтяжують, учинення злочину особою з використанням умов воєнного або надзвичайного стану, інших надзвичайних подій (п. 11 ч. 1 ст. 67 Кримінального кодексу України)[66].

За юридичною природою серед адміністративно-правових актів, що регулюють правові режими, виділяють правостановлюючі, які містять первинні «режимні» норми, та правозастосовні акти. Наприклад, на підставі п.21 ст. 106 Конституції і Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» Президент України приймає в разі необхідності рішення про введення в Україні або в окремих її

місцевостях режиму надзвичайного стану, в якому встановлюються певні правила, а місцевий орган виконавчої влади (обласна державна адміністрація), керуючись цим актом, встановлює комендантську годину.

У змісті адміністративно-правових режимів можна виділити правові та організаційні елементи. Вважаємо, що на перший план стають саме правові елементи, які конкретизуються в правових установленнях, де міститься чітка регламентація порядку діяльності. Наприклад: 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 встановлених правил, що застосовується з метою попередження або припинення порушень. При чому суворо встановлюються додержання прав, гарантій і законних інтересів осіб, на яких розповсюджується сфера дії адміністративно – правового режиму. Основна мета зробити цю діяльність підконтрольно-наглядовою відносно інтересів забезпечення національної безпеки, інтересів окремих осіб не допускаючи відхилень від встановленого порядку, попереджаючи, виявляючи і протидіючи діям, що завдають шкоди охоронюваним інтересам. Тому, з точки зору технологічного процесу вдосконалення управління у тій або іншій галузі.

У свою чергу невід’ємною складовою адміністративно – правового режиму є організаційне забезпечення належної реалізації прийнятих правових норм у тій чи іншій охоронюваній сфері. Реалізація установлених правил здійснюється через спеціально створені органи публічного адміністрування, що у сукупності представляють внутрішню організаційну інфраструктуру. До таких органів можна віднести органи внутрішніх справ, Служба безпеки України, прикордонна служба, митні органи та ін, діяльність яких регулюється такими нормативно - правовими актами: Положення про Міністерство внутрішніх справ України [67], Закон України «Про Службу безпеки України» [68], «Про Державну прикордонну службу України»

[69], Указ Президента України «Про Державну митну службу України»[70], Закон України Про центральні органи виконавчої влади [71]. та інші.

Ці органи наділені відповідними повноваженнями, які визначені в Положеннях та комплектуються відповідно спеціально підготовленим особовим складом фахівців. В своїй діяльності вони забезпечується необхідними спеціальними та технічними засобами захисту, контролю та охорони.

У загальному вигляді вони полягають у тому, що у межах своєї компетенції режимні органи правомочні: здійснювати контроль за додержанням режимних правил;

на практиці реалізовувати встановлену у даній сфері систему дозволів на здійснення деяких видів діяльності організацій та окремих категорій осіб; своєчасно ознайомлюватися 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; одержувати статистичні данні та інших відомості; прямо забороняти окремі конкретні дії, що можуть порушити інтереси забезпечення національної безпеки в охоронюваній сфері; на режимних об'єктах і територіях реалізовувати за потреби заходи фізичної охорони та технічного захисту; здійснювати пропаганду забезпечення режиму. А також проводити профілактичну роботу із застосуванням адміністративного примусу.

Славко А.С. визначає, що «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 [63]

Важливо зазначити, що прийнятих законів щодо визначення, встановлення, запровадження адміністративно – правових режимів є досить затратним. Оскільки фінансуватися будуть не лише ті, які прямо впливають із норм відповідних

законопроектів, а і величезний масив управлінських дій, в яких з'являються нормативні, економічні та організаційні рішення, що пов'язані із необхідністю реорганізації системи публічного адміністрування.

Розглянемо хоча б організаційні структури, які будуть утілювати адміністративно правовий режим в дію. Відзначимо, що нормативний характер адміністративно-правових режимів передбачає множинність організаційних схем їх реалізації. Тому можливість відпрацювання різних схем повинно мати нормативний характер і передбачати щонайменше істотну варіативність. Звідси особливе завдання оцінювання можливостей публічно-управлінських інститутів у реалізації адміністративно-правових режимів, що проектується законодавцем.

Підвищення ефективності використання адміністративно-правових режимів у сфері публічного адміністрування на практиці зумовлює говорити про необхідність формування у сфері законотворчості системи державних органів проведення експертизи законопроектів.

Коваленко Н.В. зазначає «..останніми роками діяльність законодавця демонструє цілком виражену спрямованість на конкретну впорядкованість комплексних за своїм соціальним і правовим змістом відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією окремих видів діяльності. Автор вважає, що режимна діяльність часто ототожнювалася з однією з її форм — наданням дозволів, заборон, загальнообов'язкових приписів, іншими, зовні схожими режимними діями. Важливо розумітися в цих питаннях оскільки це не тільки показник достатнього рівня правової культури юридичної думки у суспільстві, а й має 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» [11].

Як справедливо зазначає В.В. Конопльов, режим виникає лише в зонах так званого інтенсивного правового регулювання, коли законодавець приділяє особливу увагу конкретному об'єкту правовідносин [73, с. 170].

Для прикладу проаналізуємо законотворчу діяльність органів публічного адміністрування щодо врегулювання збройного конфлікту на Сході України та проведення операції Об'єднаних сил. Велінням часу на сьогодні стало створення цивільно-військового співробітництва (ЦВС), як найбільш ефективним та результативним сегментом відносин між збройними силами та суспільством і органами державної влади.

Розв'язана Російською Федерацією гібридна війна на Сході, окупація Автономної Республіки Крим змусили Збройні Сили України змінювати тактику своїх дій та запровадження абсолютно нового для України комплексного підходу до планування та проведення операцій, який ґрунтується на досвіді та основних принципах збройних сил країн НАТО.

Безпосередня мета ЦВС полягає в тому, щоб встановити і підтримувати співробітництво збройних сил з цивільною владою, організаціями, агентствами і населенням у межах зони відповідальності для забезпечення виконання місії.

Приховані та невійськові методи протидії, зростаючий високий рівень воєнних загроз національній безпеці України зумовив шукати ефективного не тільки правового врегулювання, але і застосування військ (сил) Збройних Сил України та удосконалення форм та способів ведення операцій (бойових дій).

З метою захисту і гарантування прав громадян та як реакція на окупацію Кримського півострова, на рівні національного законодавства стало прийняття Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 р. [74]. Законодавець в ст. 5 вищезазначеного Закону визначив, що Україна вживає всіх необхідних заходів щодо гарантування прав і свобод людини і громадянина, передбачених Конституцією та законами України, міжнародними договорами, усім громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території України [1, с. 3].

З часом була прийнята Постанова Верховної Ради України від 17.03.2015 р № 254-VIII «Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської

областей тимчасово окупованими територіями», в якій визнано тимчасово окупованими територіями окремі райони, міста, селища і села Донецької та Луганської областей.

Так, відповідно до Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування, до моменту виведення усіх незаконних збройних формувань, російських окупаційних військ, їхньої військової техніки, а також бойовиків та найманців із території України та відновлення повного контролю України за державним кордоном України [76, с. 3]. Важливо наголосити на тому, що в різні періоди в державі вводилися різні режими. Так, з 2014 року державою був введений режим антитерористичної операції, який з 2018 року переріс в операцію об'єднаних сил.

Антитерористична операція, АТО (англ. Antiterrorist operation) – комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності. Антитерористична операція проводиться за наявності реальної загрози життю й безпеці громадян, інтересам суспільства або держави, якщо усунення цієї загрози іншими способами є неможливим. (ст. 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»).

Операція об'єднаних сил (ООС, англ. Joint forces operation) – комплекс військових та спеціальних організаційно-правових заходів українських силових структур, спрямований на протидію діяльності незаконних російських та проросійських збройних формувань у війні на сході України [76].

Збройні конфлікти, терористична діяльність негативно позначаються на цивільному населенні, особливо на жінках та на дітях що складає, як правило, його переважну більшість і саме вони все частіше стає мішенню для комбатантів.

Воєнні дії, збройні конфлікти спричиняють соціально-економічну нестабільність, що супроводжуються розпадом сімей, дезінтеграцією громад, руйнуванням всіх соціальних систем (освіта, медичних послуги, пенсійне забезпечення, соціальні виплати) та спричиняють напругу в суспільстві. Тому, у випадку коли відповідні органи виконавчої влади та місцевого самоврядування неспроможні виконувати покладені на них завдання виникає особлива потреба в наданні військових ресурсів.

Отже, питання здійснення адміністративно-правового режиму цивільно-військового співробітництва в умовах проведення операції об'єднаних сил в окремих районах Донецької та Луганської областей є актуальні досих пір. За їх допомогою багато в чому визначають ефективність діяльності Збройних Сил України та як наслідок – мир і порядок на підконтрольній території, побудова ефективних відносин між військовими формуваннями, цивільними організаціями та місцевим населенням і владою. Саме ці відносини почали включати у механізми планування дій військ (сил), військових частин на всіх рівнях, а Інструментом командувачів (командирів) у встановленні і підтримці цих відносин є ЦВС.

Серед числених національних та міжнародних нормативно – правових актів, що регулюють порядок виконання завдань у районі проведення операції Об'єднаних сил наведем деякі:

- Концепція розвитку цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України, затверджена наказом Генерального штабу Збройних Сил України від 08.11.2016 № 411;

- Положення про цивільно-військове співробітництво Збройних Сил України, затверджене наказом Генерального штабу Збройних Сил України від 20.12.2017 № 446 (зі змінами – наказ Генерального штабу Збройних Сил України від 29.12.2018 № 471);

- Положення про структури цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України, затверджене наказом Генерального штабу Збройних Сил України від 29.12.2018 № 470;

– Тимчасова інструкція з планування цивільно-військового співробітництва під час проведення операцій військ (сил) Збройних Сил України, затверджена першим заступником начальника Генерального штабу Збройних Сил України 05.07.2016;

–Тимчасовий порядок перебування осіб, які безоплатно передають товари, лікарські засоби, медичну техніку та вироби медичного призначення, виконують роботи або надають послуги в районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, затверджений наказом Командувача Об'єднаних сил від 29.10.2018 № 669.

Дококументи НАТО:

NATO military policy on civil-military cooperation (civic) and civilmilitary interaction (СМІ) – МС 0411/2 (Політика НАТО з питань ЦВС);

Allied Joint Doctrine For Civil-Military Cooperation - AJP-3.4.9 edition A (Союзна спільна доктрина ЦВС);

Allied Joint Doctrine For The Military Contribution To Stabilization And Reconstruction - AJP-3.4.5 edition A (Союзна спільна доктрина щодо військового внеску в операції стабілізації та відновлення) та ін.

Отже, під адміністративно-правовим режимом цивільно-військового співробітництва розуміється самостійний, законодавчо визначений, комплексний правовий інститут, який складається з комплексу заходів діяльності центрів цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України, інших військових формувань, державних і правоохоронних органів, утворених відповідно до законів України по координації та взаємодії з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, організаціями й громадянами в районах дислокації військових частин і підрозділів Збройних Сил України з метою формування позитивної громадської думки й забезпечення сприятливих умов для виконання Збройними Силами України покладених на них завдань і функцій шляхом

надання допомоги цивільному населенню в розв'язанні проблемних питань життєдіяльності з використанням військових і невійськових сил і засобів[77].

Управління цивільно-військового співробітництва (УЦВС) – орган Збройних сил

України, що був створений у 2014 році для координації взаємодії силових структур з місцевою владою, бізнесом та міжнародними організаціями для вирішення проблем цивільного населення у зоні збройного конфлікту на сході України [76]. Після запровадження в Україні правового режиму цивільно-військового співробітництва на визволених територіях України підвищилася довіра місцевих жителів до діяльності Збройних сил України в районах дислокації військових частин та підрозділів угруповань військ. Запровадженний адміністративно – правовий режим дозволив отримувати допомогу цивільному населенню визволених територій, а також здійснювати організацію взаємодії з іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами, місцевими органами влади, ЗМІ, різноманітними гуманітарними організаціями та приватним сектором у районах проведення операції об'єднаних сил.

Законодавче врегулювання адміністративно – правових режимів повинно 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.

Необхідно здійснювати деталізацію 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 додержанням 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.

Вважаємо, що для встановлення правового режиму достатньо наявності комплексу норм, які будуть певним чином регулювати суспільні відносини і в той же час правовий режим є результатом впливу на суспільні відносини. Відтак, під правовим режимом має розумітись сукупність правовідносин, які виникли внаслідок наявності специфічного регулювання. Підтвердження цьому можна знайти у законодавстві під поняттям «митний режим», який визначається як комплекс взаємопов'язаних правових норм, що відповідно до заявленої мети переміщення товарів через митний кордон України визначають митну процедуру щодо цих товарів, їх правовий статус, умови оподаткування і обумовлюють їх використання після митного оформлення [78]. Відповідно до Положення про загін відомчої охорони судноплавних шлюзів та Запорізького району гідротехнічних споруд, режим – це система правових, організаційних, технічних заходів щодо здійснення охорони шлюзів та Запорізького району гідротехнічних споруд і підтримання в них відповідного порядку перебування, проходження громадян, заїзду транспортних засобів, унесення (винесення) та ввезення (вивезення) майна, урахувавши особливості кожного об'єкта [78].

ЗУ «Про природно-заповідний фонд» пропонує розуміти під режимом територій та об'єктів природно-заповідного фонду сукупність науково-обґрунтованих екологічних вимог, норм і правил, які визначають правовий статус, призначення цих територій та об'єктів, характер допустимої діяльності в них, порядок охорони, використання і відтворення їх природних комплексів [80]. У Наказі «Про затвердження Тимчасового положення про тимчасову зону митного контролю в місці

прибуття автотранспорту» визначається, що режим тимчасової зони митного контролю – це встановлені законодавством України з питань митної справи приписи, заборони та обмеження щодо перебування товарів, транспортних засобів та громадян, умови розташування будівель та споруд, а також проведення господарських робіт у зоні митного контролю [81].

Як порядок перетинання (тобто порядок здійснення певної діяльності) державного кордону України, плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України, заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них, утримання державного кордону України, провадження різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні України розглядається поняття режим державного кордону в ЗУ «Про державний кордон» [82].

За видами адміністративно-правового регулювання можна виокремити загальні (більш об'ємні, галузеві) та спеціальні адміністративно-правові режими, наприклад, конфіденційної, службової інформациї, режим таємності, що регулюють конкретну, специфічну сферу суспільних відносин. За функціональним призначенням можна виокремити регулятивні (податковий режим, режим підприємницької діяльності, режим перебування іноземців в Україні, режимом обігу інформації) та охоронні (режим охорони культурної спадщини адміністративно-правового, режим охорони об'єктів, режим адміністративного нагляду).

Правова оформленість адміністративно-правових режимів інформує суб'єктів про дозволені поведінкові алгоритми, визначені обсяги компетенції, встановлюють спосіб і порядок здійснення прав та обов'язків тощо.

Зрозуміло, що правові засоби регулювання правових режимів безпосередньо визначаються характером і змістом регульованих суспільних відносин.

3.2. Трансформаційні процеси в публічному адмініструванні щодо забезпечення функціонування адміністративно – правових режимів

Своєрідність адміністративно-правового режиму полягає в особливому порядку виникнення й формулювання змісту прав та обов'язків учасників адміністративно-правових відносин, наявності спеціальних санкцій, особливих засобів їх реалізації, а також дії єдиних принципів, загальних положень, які розповсюджуються в сукупність правових норм.

Так, у всебічному вивченні різноманітних аспектів функціонування адміністративно-правових режимів на території України не остання роль відводиться аналізу громадської думки щодо вказаної теми, тобто його виміру, що є зрізом громадської думки в цей конкретний часовий проміжок. Особливо це стосується вивчення думок експертів, які добре орієнтуються в темі, має знання, досвід і можливість фахово і детально подати інформацію. Важливим завданням державно-управлінської експертизи результатів діяльності органів виконавчої влади є встановлення відповідності законопроектів інтересам суспільства. Моніторинг законодавчих актів населенням, громадськими організаціями положень і статей законопроектів, які можуть мати негативні наслідки

На разі в Україні виникають нові суспільних відносин, деякі трансформуються в новий вид відносин, що потребують особливого адміністративно-правового регулювання.

Досить цікаву класифікацію таких відносин наводить Коваленко Н.В., а саме:

– суспільні відносини, об'єднані специфікою предмета правового регулювання та наявністю відповідного систематизованого законодавства, однак у межах загального предмета адміністративного права. Наприклад, суспільні відносини, що виникають під час здійснення медичної діяльності; відносини між органами публічного управління і освітніми закладами: керівництво освітнім процесом, ліцензування діяльності органів освіти, атестація, акредитація та ін.; суспільні відносини у сфері

реалізації прав на землю; телекомунікаційні правові суспільні відносини; суспільні відносини у сфері містобудування та ін.;

– суспільні відносини, що виникають, змінюються, припиняються у сфері державної безпеки. Наприклад, суспільні відносини під час реалізації антитерористичної операції; суспільні відносини, що мають місце під час військової загрози; суспільні відносини під час стихійних лих, епідемій; суспільні відносини, пов'язані з переміщенням товарів через митний кордон;

– каузальні суспільні відносини, що виникають з метою досягнення визначеної мети, пов'язаної з реформуванням визначених напрямів публічного управління. Наприклад, суспільні відносини, що трансформовані в процесі реформування судової системи, реформи у галузі правничої освіти, пенсійної системи та ін.

Звернем увагу на відносини, які виникають при правовому режимі збройного конфлікту, іншими словами, війни. Це території Донбасу, який фактично поділений на дві частини: регіон, що підконтрольний Україні, та регіон, підконтрольний так званим «ЛНР» і «ДНР». Досить цікавим питанням залишається правовий режим торгівлі. Особливостями регулювання правового режиму торгівлі на території окупованого Донбасу є те, що питання залишається не врегульованим і дискусійним, тому що багато не зовсім зрозумілих моментів наявні сьогодні Тимчасовий порядок здійснення контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів і вантажів уздовж лінії зіткнення в межах Донецької та Луганської областей, затверджений Службою безпеки України (СБУ). До основних вимог, що визначені Тимчасовим порядком – це те, що юридичні та фізичні особи переміщують товари (вантажі) до тимчасово неконтрольованих територій і з них через контрольні пункти в'їзду-виїзду за умови пред'явлення перевізником або власником (уповноваженою особою) такого вантажу спеціального дозволу, виданого органами Державної фіскальної служби України. Варто зазначити, що перевезення товарів (вантажів) дозволяється лише суб'єктам господарювання, які перебувають на обліку в органах Державної фіскальної служби України і сплачують податки згідно з чинним законодавством.

Отримання дозволу відбувається таким чином: громадянин (власник або уповноважена ним особа), що має намір увезти або вивезти вантаж (товар) до/з тимчасово неконтрольованих територій, має звернутися з відповідною заявою до Державної фіскальної служби України за місцем своєї реєстрації. Подає заяву відповідного зразка в письмовій або електронній формі згідно з вимогами Закону України «Про електронний цифровий підпис» і Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг».

Встановлені строки розгляду заяви на ввезення або вивезення вантажів (товарів) органами Державної фіскальної служби України: для гуманітарної допомоги – до 3 робочих днів; для товарів виробничих потреб – до 10 робочих днів; інші товари – до 30 робочих днів. Гуманітарні вантажі можуть завозитися до тимчасово неконтрольованих територій тільки після визнання їх гуманітарною допомогою в порядку, встановленому Мінсоцполітики. Тимчасовий порядок, встановлює й інші процедурні моменти, такі як кількість примірників дозволу, час, протягом якого здійснюється перевірка вантажу. Виникають колізії. Оскільки правова база є недосконалою, але ускладнює ситуація і так важка через діяльність окремих політичних сил (партій), громадських об'єднань і просто активістів, які досить часто самі вимагають блокади тимчасово окупованих територій, а подекуди своїми силами здійснюють цю блокаду. Тому, такі дії носять спекулятивний характер і метою є бажання підвищити свій рейтинг. В той же час правовою основою для блокади може вважатися Постанова Кабінету Міністрів України «Про обмеження поставок окремих товарів (робіт, послуг) в тимчасово окупованій території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію», яка є чинною з кінця 2015 року.

Причиною введення надзвичайного стану може бути не лише епідемія, як нині, а й катастрофа, аварія, пожежа, стихійне лихо, використання зброї та інша небезпечна подія, яка загрожує життю або здоров'ю населення, призвела або може призвести до великої кількості жертв, завдати значних матеріальних збитків чи унеможливити

життя населення. Загалом надзвичайна ситуація може бути: природна (як тепер), техногенна, соціальна, воєнна. Залежно від шкоди і ресурсів, необхідних для ліквідації надзвичайної ситуації, вони можуть бути державними, регіональними, місцевими чи об'єктовими. Звертаємо увагу, що не слід плутати надзвичайну ситуацію з надзвичайним станом, який є особливим правовим режимом та означає додаткові повноваження для органів влади і низку обмежень конституційних прав людей.

Надзвичайний стан можуть оголошувати, якщо ситуація охоплює щонайменше всю державу, або при спробі захоплення влади, насильної зміни конституційного ладу. Запровадження надзвичайного стану потребує набагато серйознішої ситуації – для нього потрібен указ президента, який затверджує Верховна Рада. Тоді як ситуацію вводить Кабмін або місцева влада. Введення режиму надзвичайної ситуації фактично є констатацією її виникнення і передбачає ліквідацію наслідків. Надзвичайні ситуації час від часу стаються в країні, але не завжди привертають таку увагу через свою локальність.

За статистичними даними в минулому році було зареєстровано 146 надзвичайних ситуацій, в яких загалом загинули 199 осіб, майже півтори тисячі – постраждали. Серед них, наприклад, три смертельні пожежі в Одесі: у коледжі, готелі та психлікарні.

Є ще третє поняття – режим підвищеної готовності, який є умовною першою сходинкою. Його оголошують, якщо є ризик виникнення надзвичайної ситуації. Не лише в умовах надзвичайної ситуації, але загалом у сфері цивільного захисту громадяни мають право отримувати інформацію про надзвичайні ситуації або небезпечні події, що виникли або можуть виникнути, у тому числі у формі, доступній для осіб з вадами зору та слуху; бути забезпеченими засобами колективного та індивідуального захисту та використовувати їх.

Вважаємо, що на сьогодні виникає багато відносин, які ще не врегульовані з боку держави. Або прийняті законодавчі акти, але немає належної організаційної і матеріально – технічної забезпеченості.

Можна виділити такі основні сфери суспільного життя, які вимагали б негайного режимного врегулювання відносин, це надзвичайний, військовий стан у країні, соціальна сфера, земельна сфера, пенсійна сфера та медична сфера.

Загалом критерієм ефективності адміністративно-правових режимів в Україні є, насамперед, ступінь відповідності норм адміністративно-правового режиму правам людини та основоположним соціальним цінностям. На запитання хто, Вважаємо, що на сьогодні рушійною силою, в процесах реформування публічного адміністрування застосуванням адміністративно-правового інструментарію в більшості належить громадським організаціям, волонтерам та політичним силам, що становлять коаліцію більшості у Верховній Раді України. До сил, що гальмують процес, відносяться наявний бюрократичний чиновницький апарат, а також населення, яке неспроможне підтримувати загальнодержавні або загальнонаціональні ідеї.

ВИСНОВКИ

На реалізацію конституційних положень щодо правової, демократичної країни. Основним завданням перед державою Україна є впровадження й гарантування прав і свобод осіб, що прямо пов'язаний із потребою вдосконалення механізмів юридичного регулювання певних сфер відносин суспільства, з застосуванням необхідних заходів для підтримки нормальної життєдіяльності людини й суспільства загалом та існування правових інститутів держави. Використовуючи сукупність різних видів категорії адміністративно-правового режиму такі завдання можна виконати.

Адміністративно-правові режими в межах адміністративно-політичної, економічної, соціально-культурної сфер спрямовано на те, щоб реалізувати публічні інтереси в різноманітних колах діяльності. Через установлення відповідного адміністративно-правового режиму досягається ефективне забезпечення законних інтересів, прав і свобод.

Призначення адміністративно – правового режиму можливо лише до певної групи правовідносин. В залежності від кола об'єктів, суб'єктивним складом, видом діяльності. Тому адміністративно-правові режими визначають умови функціонування елементів різного соціального рівня і дозволяють індивідуалізувати правове регулювання будь-яких суспільних відносин.

Юридичну конструкцію адміністративно-правового режиму представляє собою таке структурне розташування правового матеріалу, яке характеризується внутрішньою єдністю прав, обов'язків і форм відповідальності. Якщо юридична конструкція є типовою схемою, моделлю правовідносин у статиці, то адміністративно-правовий режим виражає динаміку її функціонування, поєднуючи одну або певну сукупність юридичних конструкцій з практикою їх реалізації.

Вважаємо, що основне призначення адміністративно – правових режимів. По – перше, введення режиму з формалізованими рамками юридичних процедур стають у

нагоді, коли органи публічного адміністрування не спроможні адекватно та ефективно здійснювати свої функції.

По – друге, адміністративно - правові режими самі здатні впливати на ефективність публічного адміністрування шляхом врегулювання відносин усередині апарату управління, використання правових, кадрових, організаційно-інформаційних та технічних ресурсів.

По – третє, сьогодні трапляються непоодинокі випадки призупинення реформ або недоведення їх до запланованих цілей, що є перешкодою у виконанні основної функції держави – забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини. Думається, що застосування адміністративних режимів та їх практична реалізація можуть стати засобом вирішення проблем, що впливають на умови життя громадян і загальний рівень правопорядку в країні.

Запропоновано авторське визначення адміністративно-правового режиму як сукупність правил діяльності, дій та установок, запровадження яких обумовлено специфікою предмета регулювання, що полягає у встановленні сукупності правил, сформульованих у формі дозволів, заборон, регламентів, процедур, яких повинні дотримуватися суб'єкти публічного адміністрування, з метою найбільш ефективного забезпечення прав, свобод, законних інтересів фізичних осіб, прав та свобод юридичних осіб, забезпечення і підтримання суверенітету й оборони держави, інтересів безпеки й охорони громадянського порядку.

Застосування адміністративно – правових режимів є правовим інструментарієм, що є частиною комплексу правових засобів державно-владного впливу. Таким чином, при здійсненні публічного адміністрування важливо серед масиву правових засобів обрати оптимальний для цього правовий режим, фахово його відпрацювати згідно зі специфікою поставленої мети та змісту регульованих відносин.

Встановлено те, що адміністративно – правовий режими виступає інструментом публічного адміністрування. По – перше, адміністративно- правовий режим формується в процесі спільної діяльності положень права, певних нормативно-

правових актів, адміністративних правовідносин, способів реалізації приписів норм права, статусів і станів суб'єктів, адміністративно-правових засобів. Все вище наведене утворює систему адміністративно-правового регулювання у відповідній сфері або на відповідній території.

По друге, юридичні засоби, які застосовують з метою впливу і врегулювання певних процесів в державі також еволюціонують разом із суспільною взаємодією, на який спрямовано правовий вплив. У результаті таких процесів формуються нові адміністративно-правові режими, як інструменти, що враховують специфіку регульованого типу соціальних взаємозв'язків. Ці інструменти призначені для впорядкування певного виду загальнодержавних відносин, але можуть бути запозичені і для інших галузей.

По третє, вважаємо, що реалізація того чи іншого адміністративно-правового режиму пов'язана з досягненням визначених цілей, досить часто обумовлена наявністю певних обставин або специфікою відповідної сфери суспільних відносин. Тому для реалізації адміністративно-правового режиму необхідно чітко визначений порядок дій суб'єктів правовідносин, котрі виникають у зв'язку з його введенням чи реалізацією.

В роботі досліджені дві категорії адміністративно правових режимів:

Функціональні адміністративно-правові режими поділяються на основні (цільове призначення) та забезпечувальні (заходи режимної діяльності публічного адміністрування) та надзвичайних режимів (режим воєнного та надзвичайного стану, режим проведення антитерористичної операції, режим надзвичайної ситуації тощо).

Функціональні адміністративно-правових режимів забезпечення вимог безпеки і ефективного функціонування найбільш важливих сфер і галузей публічної адміністрації. Основа функціональних адміністративно-правових режимів врегульована на рівні законодавства, вони сприяють стабілізації та загальній врегульованості системи, і головне — найважливіших функцій публічного адміністрування.

Метою надзвичайних режимів є стабілізація ситуації, повернення до попереднього стану. Носієм режиму є діяльність органів публічної адміністрації щодо врегулювання ситуації, а засобами забезпечення режиму переважно виступають заборони і зобов'язання. Введення в дію надзвичайних режимів тягне за собою звуження прав і свобод людини і громадянина.

Наявність конкретних параметрів адміністративно – правових режимів може істотно відрізнятись оскільки кожний режим закріплює визначену кількість заборон і позитивних зобов'язань, по різному впливає на глибину змін у конституційному статусі гром Законодавче врегулювання адміністративно – правових режимів повинно 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. адян, а також визначає певні території і різниться за терміном дії режиму.

Пропонуємо прийняти нормативно – правовий акт, який би чітко визначав основні керівні положення щодо функціонування адміністративно – правових режимів, їх класифікації, сфери дії та призначення. Вважаємо це 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; 5) створити належну систему юридичних гарантій захисту прав і свобод громадян і людини у сфері режимної діяльності.

СПИСОК БІБЛІОГРАФІЧНИХ ПОСИЛАНЬ ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної адиУкраїни. 1996. № 30.Ст. 141. [URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show)
2. Новий тлумачний словник української мови: у 4 т.: 42000 слів: серія «Нові словники» / Укладачі: В. Я. Яременко, О. М. Сліпушко. К.: Аконіт, 2000. Т. 3: ОБЕ–РОБ. 2000. 927 с.
3. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / Алексеев С. С. М.: Юрид. лит., 1989. 288 с.
4. Адміністративне право України: підруч. / За ред. Битяка Ю. П. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
5. Ківалов С. В. Адміністративне право України: навч. - метод. посіб. Одеса: Юрид. літ., 2002.312 с.
6. Корельский В. М. Теория государства и права: учебник для вузов. М.: Инфра М, 1997. 570 с.
7. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. К., 2009. 480 с.
8. Настюк В.Б., Белевцева В.В. Адміністративно-правові режими в Україні: монографія Харків : Право, 2009. 128 с. ISBN 978-966-458-127-8
9. Самощенко И.С. Охрана законности советским государством. М., 1960. С. 12..
10. Резвых В.Д. Взаимодействие в процессе административно-правового обеспечения режима социалистического хозяйствования. М.,1977. С. 5.
11. Коваленко Н.В. Адміністративно – правові режими.дис. .док.12.00.07 . Запоріжжя, 2017. 415.
12. Бахрах Д. Н. Административное право: учеб. для вузов М.: Норма, 2007. 816 с.

13. Шамсумова Э. Ф. Правовые режимы: Теоретический аспект : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук ; УрГЮА : 12.00.01 Екатеринбург, 2001. 24 с.
14. Коломоець Т.О. Адміністративне право України: Підручник: Київ: „Істина”, 2008. 457 с.
15. Сівков С. В. Публічне адміністрування соціальної сфери Міністерством соціальної політики України / С. В. Сівков // Право і суспільство. 2012. № 4. С. 129–133.
16. Shuman D. Public Administration in the US / D. Shuman, D. W. Olufs. 2-nd ed. Oxford : University Press, 1993. 251 p.
17. Clapp G. Public Administration in an Advancing South / G. Clapp // Public Administration Review . 1948. Vol. 8 (№. 2). PP. 169-175.
18. Shields P. Pragmatism as a Philosophy of Science: A Tool for Public Administration. – N.Y. 1998. PP. 195–225.
19. Семенчук Т. Б. Сутність дефініції "Публічне адміністрування" Вісник економіки транспорту і промисловості. 2013. № 42. С. 301–302.
20. Кузьменко О. В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». Юридичний вісник. 2009. № 3(12). С. 20–25.
21. Оржель О. Європеїзація систем публічного адміністрування країн Центральної та Східної Європи у контексті підготовки до членства в ЄС / О. Оржель // Вісник Національної академії державного управління. 2010. № 2. С. 22–30.
22. Оболенський О. Ю. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни "Публічне управління": наукова розробка . К.: НАДУ, 2011. 56 с.

23. Публічне адміністрування в Україні в умовах реформування (адміністративно-правовий аспект): навчальний посібник для студентів юридичних факультетів / Т.О. Коломоєць, П.С. Лютіков. Запоріжжя: ЗНУ, 2013. 300
24. Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы: Монография. М.: Щит М, 2000. 264 с.
25. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 580 с.
26. Концепція адміністративної реформи в Україні. Київ, 1998. С. 17.
27. Кузніченко С. Надзвичайні адміністративно правові режими: зарубіжний досвід та українська модель: монографія. Сімферополь: Кримнавчпеддержвидав, 2009. С. 56–57.
28. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса М.: Издание г-на Тихомирова М. Ю., 1998.798 с.
29. Мінка Т. П. Підходи щодо класифікації адміністративно-правових режимів. Публічне право № 2 (2011). С.40-47
30. Кузніченко С. Надзвичайні адміністративно правові режими: зарубіжний досвід та українська модель: монографія. Сімферополь: Кримнавчпеддержвидав, 2009. С. 56–57.
31. Бахрах Д. Н., Российский Б. В., Стариков Ю. Н, Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. 800 с.
32. Адміністративне право України. За ред. Ю. П. Битяк».Х. С 247.
33. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 р № 2210-III . Відом. Верхов. Ради України. 2001. № 12. Ст. 64.

34. Про природні монополії: Закон України від 20.04.2000 р. № 1682-III Відом. Верхов. Ради України. 2000. № 30. Ст. 238.
35. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом: Закон України від 14.05.1992 р. № 2343-XII. Відом. Верхов. Ради України. 1992. № 31. Ст. 440.
36. Про електроенергетику: Закон України від 16.10.1997 р. № 575/97 Відом. Верхов. Ради України. ВР . 1998. № 1. Ст. 1.
37. Про залізничний транспорт: Закон України від 04.07.1996 р. № 273/96-ВР. 1996. № 40. Ст. 183.
38. Про телекомунікації: Закон України від 18.11.2003 р. № 1280-IV. 2004. № 12. Ст. 155.
39. Про поштовий зв'язок: Закон України від 04.11.2001 р. № 2759-III . 2002. № 6. Ст. 39.
40. Угода про Міжурядовий фельд'єгерський зв'язок, підписана Україною 14.09.1999 р. URL: <http://zakon1.rada.gov>.
41. Про державну таємницю: Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-XII Відом. Верхов. Ради України. 1994. № 16. Ст. 93.
42. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII. Відом. Верхов. Ради України . 1992. № 48. Ст. 650.
43. 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.
44. Про підприємництво: Закон України від 07.02.1991 р. № 698-XII. Відом. Верхов. Ради УРСР. 1991 р. № 14. С. 168.

45. Про зовнішньоекономічну діяльність: Закон України від 16.04.1991 р. № 959-ХІІ Відом. Верхов. Ради УРСР. 1991. № 29. Ст. 377.
46. Про кооперацію: Закон України від 10.07.2003 р. № 1087-ІV. Відом. Верхов. Ради України. 2004. № 5. Ст. 35.
47. Про торгово-промислові палати: Закон України від 02.12.1997 р. № 671/97- Відом. Верхов. Ради України 1998. № 13. Ст. 52.
48. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 р. № 1023-ХІІ Відом. Верхов. Ради УРСР. 1991. № 30. Ст. 379.
49. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-ХІІ. Верховна Рада України. 1994. № 2. – Ст. 218.
50. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. 1991. № 41. Ст. 546
51. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-ІІІ. Відом. Верхов. Ради України. 2000. № 23. Ст. 176.
52. Про захист населення територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру: Закон України від 08.06.2000 р. № 1809-ІІІ. Відом. Верхов. Ради України. 2000. № 40. Ст. 337.
53. Про аварійно-рятувальні служби: Закон України від 14.12.1999 р. № 1281-ХІV // Відом. Верхов. Ради України. 2000. № 4. Ст. 25.
54. Славко А. С. Історичний розвиток концепції надзвичайних режимів. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2018. Вип. 2, Том 1. С. 189–192.

55. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III. Відом. Верхов. Ради України. 2000. № 23. Ст. 176.
56. ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII. База «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389>
57. ЗУ «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» від 02.09.2014 № 1669-VII / База «Законодавство України». URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1669-18>
58. ЗУ «Про затвердження Указу Президента України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 26.11.2018 № 2630-VIII / База «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2630-19>
59. УП «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» від 14.04.2014 № 405/2014 / База «Законодавство України». URL: [#n5](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405/2014)
60. ЗУ «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13.07.2000 № 1908-III / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1908-14>
61. ЗУ «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 № 638-IV / База «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638->
62. Кузніченко С. О. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану»: науково-практичний коментар .Х.: ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС, 2006. 380 с.
63. Славко А.С. Типологія адміністративно-правових режимів. дис...к.ю.н.12.00.07. Харків, 2019. 265 с.
64. Про оголошення окремих районів та міст Вінницької, Кіровоградської, Миколаївської, Одеської, Хмельницької та Черкаської областей зоною надзвичайної

екологічної ситуації: Указ від 11.12.2000 р. № 1324/2000 / Президент України.Офіційний сайт Верховної Ради України.URL: www.rada.gov.ua

65. Кодекс законів про працю України. Верховна Рада України. Харків: Фоліо, 2008. 254 с.

66. Кримінальний кодекс України. Верховна Рада України. Харків: Фоліо, 2006. 382 с.

67. Положення про Міністерство внутрішніх справ України. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.20 2015 №878 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text>

68. Про Службу безпеки України.Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 27, ст.382)

69. Про Державну прикордонну службу України. Закон України.(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 27, ст.208)

70. Про Державну митну службу України. Указ Президента України <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1145/96#Text>

71. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385.

72. Про важливість організаційно-правових заходів у сфері державного управління див.: Малащук, С. П. Організаційно-правові засади стратегічного менеджменту в державному управлінні. Актуальні проблеми державного управління : наук. зб. – Харків : УАДУ ХФ, 2000. – № 2 (7). С. 64–69.

73. Конопльов В.В. Категорія «адміністративно-правовий режим» в юридичній науці та законодавстві України. Форум права. 2010.№ 1. С. 170–174.

74. Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями. Постанова Верховної Ради України .Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 17, ст.128.
75. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей. Закон України. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 45, ст.2043
76. Аналітичний звіт ГО Центр правових та політичних досліджень «СІМ», ГСУкраїнська Гельсінська спілка з прав людини Перешкоди в реалізації прав і свобод осібна окупованій території Кримського півострова та тимчасово непідконтрольних територіях Донецької та Луганської областей (реєстрація фактів народження і смерті). URL :<https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/Zvit.pdf>
77. Настюк В.Я., Коропаткін І.Н., Карелін В.В.Сутність та значення адміністративно-правового режиму Цивільно-військового співробітництва Юридичний науковий електронний журнал. №4, 2020 р.С191-195.
78. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
79. Наказ Міністерства транспорту «Про затвердження Положення про загін відомчої охорони судноплавних шлюзів та Запорізького району гідротехнічних споруд» від 16.02.2004 № 89. База «Законодавство України». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0268-04>
80. ЗУ «Про природно-заповідний фонд» від 16.06.1992 № 2456-XII / База «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-12/para0136>
81. Наказ Державної митної служби «Про затвердження Тимчасового положення про тимчасову зону митного контролю в місці прибуття автотранспорту» від 09.02.2010 №

92 / Закон і норматив. URL:<https://www.zakon-i-normativ.info/index.php/component/licita/?href=0&view=text&base=1&id=599445>

82. ЗУ «Про державну таємницю» від 21.01.1994 № 3855-ХІІ. База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>