

10. Пістракевич Олена. Політична та управлінська сутність європейської комісії / Пістракевич О. – Державне управління та місцеве самоврядування, 2013. – № 3(18). – ст. 43–51.

11. Rules of procedure of the Commission / Decision of Commission: [Електронний ресурс] Official Journal,

L 308 08|12|2000, N/ 0026-0034 . – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu>

12. Management Plan Update July 2014 Directorate General for Agriculture and Rural Development [Електронний ресурс] : Official Journal of the European Union C 326, 26/10/2014 P. 0001 – 0390. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu>

УДК 342.9 (477)

ГЕНЕЗИС НАУКОВИХ ПІДХОДІВ ДО ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Поповчук С.К., к. ю. н.,
старший оперуповноважений УПЗСЕ УМВС України в Чернівецькій області

У статті на підставі генезису виникнення та розвитку правових режимів проведено теоретичний аналіз наукових та нормативних підходів до формування адміністративно-правових режимів на сучасному етапі. Окреслено відповідні зміни в предметі адміністративно-правового регулювання адміністративно-правовими режимами, які обумовлені проведенням соціально-економічних, політичних перетворень та адміністративною реформою в Україні. Визначено сутність адміністративно-правових режимів як форми правового регулювання суспільних відносин.

Ключові слова: генезис, режим, правовий режим, адміністративно-правовий режим, правове регулювання.

В статье на основании генезиса возникновения и развития правовых режимов проведен теоретический анализ научных и нормативных подходов к формированию административно-правовых режимов на современном этапе. Определены соответствующие изменения в предмете административно-правового регулирования административно-правовыми режимами, которые обусловлены проведением социально-экономических, политических преобразований и административной реформой в Украине. Определена сущность административно-правовых режимов как формы правового регулирования общественных отношений.

Ключевые слова: генезис, режим, правовой режим, административно-правовой режим, правовое регулирование

Popovchuk S.K. THE GENESIS OF SCIENTIFIC APPROACHES TO THE FORMATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIMES AT PRESENT

The article, based on the genesis of the emergence and development of legal regimes, the theoretical analysis of scientific and regulatory approaches to the development of administrative and legal regimes today. Outlined appropriate changes in the subject of administrative and legal regulation of administrative and legal regimes that caused the socio-economic and political reforms and administrative reforms in Ukraine. The essence of administrative and legal regimes as a form of legal regulation of social relations.

Key words: genesis, treatment, legal regime, administrative and legal, administrative and legal regime, legal regulation.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими практичними завданнями. Правове врегулювання соціальних відносин у період значних зрушень та змін в економічній, політичній, культурній та іншій сферах набуває в Україні пріоритетного значення. Водночас пріоритет, безумовно, зберігається за правовим регулюванням, яке, як відомо, становить здійснюваний за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів та ін.) результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їхнього впорядкування, охорони та розвитку відповідно до суспільних потреб.

Актуальними і в наш час залишаються причини підвищеної уваги до дослідження проблематики адміністративно-правових режимів.

Специфіка адміністративно-правових режимів, на думку вітчизняного науковця В. Я. Настюка, виявляється в особливому порядку виникнення і формування змісту прав

та обов'язків учасників адміністративно-правових відносин і їх здійснення, у наявності відповідних санкцій, в особливих засобах їх реалізації, а також у дії єдиних принципів і загальних положень, що поширюються на цю сукупність правових норм [1, с. 18].

Останні дослідження та публікації, на які спирається автор, виділення невирішених частин загальної проблеми, котрим присвячується дана стаття. У юридичній доктрині поняття адміністративно-правового режиму розроблялося в основному в межах загальної теорії права. Дослідженню зазначених питань правового режиму присвячені роботи багатьох учених. Серед них, наприклад, С. С. Алексеев, А. В. Малько, А. В. Басов, Ю. П. Битяк, С. О. Кузніченко, О. О. Крестьянінов, Т. О. Коломoeць, С. О. Магда, С. С. Майлян, Л. Л. Попов, Р. А. Калюжний, В. Б. Рушайло, Ю. А. Тихоміров та ін.

Однак за множинності робіт із зазначеної проблематики варто відзначити відсутність у



них єдиної наукової концепції адміністративно-правового режиму і будь-якої конкретної наукової орієнтації взагалі щодо самої категорії «режим».

Формулювання цілей статті. У зв'язку з цим адміністративно-правові режими в силу їх досконально регламентованого й обов'язкового характеру є певним винятком у структурі демократичної правової системи. Остаточне визначення їх поняття унеможливується тим, що зміст, з якого вони складаються, в юридичній літературі розуміється неоднозначно. Тут часто зустрічається ситуація, коли один і той самий термін несе різне змістовне навантаження залежно від низки факторів.

Таким чином, у даній публікації пропонується на основі історіографії, матеріалів теорії та практики, чинного законодавства провести дослідження одного з важливих для науки адміністративного права явищ – адміністративно-правових режимів, здійснити аналіз їх реалізації та застосування в сучасних умовах практичної діяльності правоохоронних органів.

Виклад основного матеріалу. Дослідженню проблем правового регулювання різних режимів приділялася значна увага як вітчизняними, так і зарубіжними вченими. Так, професор А. Есмейн у кінці XIX ст. зазначав, що Франція вперше з парламентарних правлінь в епоху Реставрації і II Республіки апробувала на досвіді й оцінила правильний режим мирної політичної свободи [2, с. 113].

Професор Л. Дюгі доводить, що «...говорячи про зв'язок права з державою, його адміністратори, судді і самі законодавці повинні застосовувати закон і можуть діяти лише в межах, установлених останнім. Це – режим законності» [3, с. 41].

У трактаті «Сума теології» Фома Аквінський (ч. 2-1, пит. 90–114), розмірковуючи про повстання і заколот проти уряду при незаконних рішеннях, допустив можливість того, що внаслідок самої зміни влади виникне настільки глибока пертурбація, що народ страждатиме від неї ще більше, ніж страждав би від тиранічного режиму [4, с. 392].

Інший приклад: в останні роки існування Римської республіки під час виникнення різних надзвичайних ситуацій Сенат видавав «*senatus consultum ultimum*». Указаний акт уповноважував вищих магістрів вживати надзвичайних заходів, які містили значні правобмеження та надання додаткових повноважень владним структурам республіки з метою врегулювання надзвичайної ситуації, що виникла [5, с. 72–73].

Ідеологічним підґрунтям подібних заходів обмеження демократії у XVIII ст. стали погляди класиків європейської правничої думки. Відомий вислів Ш. Л. Монтеск'є про те, що «досвід найбільш вільних народів, які існували на землі, змушує визнати, що трапляються випадки, коли необхідно на деякий час «накинути на свободу покривало», отримав широку підтримку в європейській політико-правовій літературі [6, с. 34].

На території України питання правового режиму на рівні законодавчого оформлен-

ня застосовувались ще за часів Великого князівства Литовського, до якого після роздроблення Русі наприкінці XIV століття була приєднана більша частина території сучасної України [7, с. 12].

Литовські статuti приділяли значну увагу надзвичайним ситуаціям, що часто виникали в той час як результат соціально-політичних та зовнішніх конфліктів. За III Литовським статutom Великий князь мав вельми широкі повноваження (очолював виконавчо-розпорядчі органи, призначав на посади службовців, керував військом) [8, с. 158].

На початку XVIII були прийняті «Пакти та конституції законів та вольностей Війська Запорозького між ясновельможним паном Пилипом Орликом, новообраним Гетьманом Війська Запорозького, та між старшиною, полковниками Війська Запорозького», або «Перша Конституція України Гетьмана Пилипа Орлика» [9, с. 186–187]. Даним нормативним актом закріплювалось положення, що «якщо ж поза сесіями Генеральної Ради траплятимуться якісь справи, котрі треба невідкладно розглянути, вирішити та залагодити, то ясновельможний гетьман може вжити всієї повноти влади і впливу для владнання і впровадження таких справ з відома генеральної старшини» [9, с. 196].

На основі проведеного аналізу наукових поглядів можна зробити висновок про те, що категорія «режим» з'явилася приблизно у XIII столітті як політична і державотворча, а дещо пізніше – і як правова категорія. Виникнення категорії «режим» зумовлене взаємовпливом трьох засадничих інститутів: політики, держави і права.

Подальший розвиток категорії «режим» відбувся в XX столітті, вона досі широко використовується в різних галузях: економічній, технічній, сільськогосподарській, соціальній тощо.

З'ясувавши витоки зародження досліджуваної наукової категорії, зазначимо, що не менш важливим є визначення змісту цього явища.

Із цього приводу слід зважати на множинність підходів до досліджуваного поняття. Загальне поняття «режим» – наукова абстракція, абстрактна від конкретного. Відходження від конкретного не применшує наукову цінність і не збіднює таке поняття, навпаки, воно дає змогу глибше і повніше відобразити і розкрити властивості й характер окресленого явища. Це дасть змогу максимально наблизитися до сутності досліджуваної категорії «правовий режим».

Аналізуючи сутність правового режиму, на нашу думку, його слід розглядати як особливу, виняткову категорію правової системи. Її застосування повинно бути винятком із системного правового регулювання суспільних відносин у державі. Правовий режим фактично стає особливим правовим інструментом (юридичним винятком) законодавця при формуванні правової системи України. Він повинен застосовуватися з обов'язковими обмеженнями за такими параметрами: суб'єкт, об'єкт, територія застосування, час застосування. Після досягнення мети втворення такого режиму він має визначати порядок повернення до

загального режиму правового регулювання. При цьому слід зауважити, що законодавець все частіше використовує такі словосполучення, як «режим власності», «пільговий режим», «митний режим», «режим найбільшого сприяння», «режим господарської діяльності», «національний режим» тощо.

Крім того, правовий режим можна розглядати як різновид соціального режиму. Головна особливість полягає в тому, що у будь-якому разі він встановлюється, змінюється, припиняється та забезпечується правом як «результат регулятивного впливу на суспільні відносини системи (визначеного переліку) юридичних засобів, які притаманні конкретній галузі права та забезпечують нормальне функціонування цього комплексу суспільних відносин» [10, с. 27].

В Україні на цьому етапі розвитку регулювання соціальних процесів у період динамічних перетворень у соціально-економічній, політичній, насамперед у системі організації державної влади, та інших сферах правовий режим набуває особливо актуального значення.

Також зауважимо, що немає галузей права, які застосовують тільки один метод або способів правового регулювання. Сполучення різних юридичних засобів і способів, за допомогою яких здійснюється специфічне правове регулювання певної сфери суспільних відносин, у теорії права позначається терміном «правовий режим».

Правовий режим відповідно до конкретно-об'єкта є також предметом правового регулювання галузевих норм, у тому числі норм адміністративного права. Водночас єдиного підходу в спеціальній літературі до інтерпретації цього поняття не існує, як і немає тлумачення поняття «адміністративно-правовий режим».

Отже, на основі аналізу визначень понять «режим», «правовий режим» ми можемо із впевненістю стверджувати, що режим – це певний порядок, встановлений у державі шляхом його закріплення в нормах відповідної галузі права.

Одним із різновидів правових режимів є адміністративно-правовий режим. З огляду на те, що галузеві режими обумовлені специфікою предмета, форм і методів правового регулювання відповідної галузі права, для виявлення особливостей адміністративно-правових режимів необхідно визначити специфіку адміністративно-правових відносин та юридичних засобів впливу на них.

Оскільки останніми десятиріччями відбулися істотні зміни в політичній і правовій системах України, обумовлені проведеними соціально-економічними, політичними перетвореннями, адміністративною реформою, реформою державної служби (особливо це пов'язано з подіями в Донецькій та Луганській областях), виникли відповідні зміни і в предметі адміністративно-правового регулювання:

по-перше, змінилися сторони адміністративно-правових відносин;

по-друге, відбувається поступовий відхід від командного розпорядництва, «чистого адміністрування» до власне нормативного регулювання, насамперед, господарського життя;

по-третє, простежується широке використання дозволів, рекомендацій, стимулів, у тому числі економічних;

по-четверте, відбулося перенесення тяжкості державного впливу з прямого адміністрування на координацію діяльності суб'єктів державного управління різними галузями;

по-п'яте, значною мірою змінилася сутність державного впливу на економіку країни;

по-шосте, у зв'язку з військовими подіями на Сході України відбувається посилення контролю-наглядової ролі держави, обумовлене необхідністю дотримання встановлених державних норм, правил і стандартів;

по-сьоме, широко практикується використання таких форм державного впливу, як реєстрація, ліцензування, сертифікація суб'єктів господарської або соціально-культурної діяльності, адміністративний договір. Нарешті, великого значення набуває державний захист прав та інтересів учасників відносин у сфері діяльності органів виконавчої влади.

Адміністративно-правовий режим супроводжує діяльність органів і посадових осіб виконавчої влади під час їх взаємодії з громадянами й організаціями, а також між собою у процесі реалізації ними своїх посадових обов'язків, регулювання різноманітних об'єктів і процесів [11, с. 482].

Зважаючи на різні підходи до досліджуваного явища, проаналізуємо теоретичні підходи спеціалістів у галузі адміністративно-правового права до змісту поняття «адміністративно-правовий режим».

Так, відомий вчений-адміністративіст Д. Н. Бахрах доводить, що «адміністративно-правовий режим» як певне об'єднання адміністративно-правових способів регулювання виявляється у централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та асиметрії суб'єктів правовідносин [11, с. 483].

Деяко іншої думки дотримується І. С. Розанов, який вважає, що адміністративно-правовий режим є сукупністю встановлених у законодавчому порядку правил діяльності, дій або поведінки громадян та юридичних осіб, а також порядком реалізації ними своїх прав у певних умовах (ситуаціях), забезпечення та підтримання суверенітету та оборони держави спеціально створеними для цієї мети службами державного управління [12, с. 87].

А. В. Басов, розглядаючи поняття адміністративно-правового режиму надзвичайного стану, розуміє його як систему погоджених правових норм, які визначають підстави для введення режиму, мету введення, порядок його введення, суб'єкта, який уповноважений вводити просторові та часові межі дії, особливий режим діяльності органів державної влади та управління, що дає змогу обмежувати права й свободи громадян та права юридичних осіб, накладення на них додаткових обов'язків [13, с. 9]. Цікаво, що К. В. Бережна, наприклад, митно-правовий режим транзиту визначає як сукупність правових норм, що, залежно від заявленої мети переміщення товарів та інших предметів, визначають порядок такого переміщення; умови перебування товарів та інших предметів на митній терито-



рії чи поза митною територією держави; встановлюють коло прав та обов'язків учасників правовідносин, які при цьому виникають; обсяг і зміст митних процедур, що здійснюють митні органи [14, с. 6].

Висновки. З огляду на вищезазначене, слід погодитися з думкою правознавців, які вважають, що адміністративно-правовий режим – це не тільки доцільний, а й необхідний комплексний засіб правового регулювання, оскільки певні відносини в адміністративній сфері потребують особливого цільового призначення, особливої процесуальної регламентації, особливо правового статусу суб'єктів правовідносин, особливої механізми реалізації їх правосуб'єктності й комплексу заходів захисту їхніх прав та особливих ресурсів.

Отже, з огляду на наведене, на нашу думку, адміністративно-правовий режим можна визначити як форму правового регулювання суспільних відносин, яка базується на поєднанні комплексу юридичних, організаційних і технічних процедур та адміністративно-правових засобів і яка визначає міру можливої та належної поведінки суб'єктів, надає особливої спрямованості суспільним відносинам у сфері публічної влади.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Настюк В. Я. Адміністративно-правові режими в Україні: монографія / В. Я. Настюк, В. В. Белевцева; Академія правових наук України; Інститут вивчення проблем злочинності; Служба безпеки України; Інститут дослідження проблем держ. безпеки. – Х.: Право, 2009. – 128 с.
2. Есмейн А. Общие основания конституционного права / А. Есмейн. – СПб., 1898. – 422 с.
3. Дюги Леон. Конституционное право. Общая теория государства. – Репр. воспр. изд. 1908 г. / Леон Дюги. – О.: Юридична література, 2005. – 959 с.
4. Аквинский Фома. Сумма теологии / Фома Аквинский; пер. с лат. С. И. Еремеев, А. А. Юдин // Философская мысль. – 2010. – 431 с. Ч. 1–2, вопр. 90–114. – 431 с.
5. Братель О. Г. Надзвичайні ситуації в історичному аспекті / О. Г. Братель // Вісник ун-ту внутр. справ. – № 10. – 2000. – С. 72–76.
6. Грязнов А. В. Концепция и конституционные основы института чрезвычайного положения / А. В. Грязнов // Государство и право. – 2010. – № 6. – С. 33–43.
7. Тищик Б. Й. Суспільно-політичний лад і право України у складі Литовської держави та Речі Посполитої: навчальний посібник для студ. юрид. фак. / Б. Й. Тищик, О. А. Вівчаренко; Львівський держ. ун-т ім. І. Франка; Прикарпатський ун-т ім. В. Стефаника. – Івано-Франківськ, 1996. – 36 с.
8. Історія держави і права України: підручник. У 2-х т. / за ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина, В. Д. Гончаренка. – Т. 1. [кол. авторів: В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький та ін.]. – К.: Ін-Юре, 2003. – 656 с.
9. Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти: У 2 т.; Академія правових наук України; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого / В. Д. Гончаренко (ред.), В. Д. Гончаренко (уклад.). – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Ін Юре, 2000. Т. 1: З найдавніших часів до початку XX ст. – К.: Ін Юре, 2000. – 471 с.
10. Морозова Л. А. Конституционное регулирование в СССР. – М., 1985. – 288 с.
11. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник для студ. вузов, обучающихся по спец. 021100 «Юриспруденция». – 3-е изд., пересмотр. и доп. / Д. Н. Бахрах, Б. В. Росинский, Ю. Н. Стариков. – М.: Норма, 2007. – 816 с.
12. Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура / И. С. Розанов // Государство и право. – 1996. – № 9. – С. 84–91.
13. Басов А. В. Адміністративно-правовий режим надзвичайного стану: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 / А. В. Басов. – Х., 2007. – 21 с.
14. Бережна К. В. Митно-правовий режим транзиту в Україні: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 / К. В. Бережна. – К., 2003. – 21 с.

УДК 342.951:351.82

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Ракул О.В., к. ю. н., здобувач
кафедри адміністративного права та процесу
Національна академія внутрішніх справ

Стаття присвячена аналізу досвіду економічно-розвинутих країн світу щодо адміністративно-правового регулювання фіскальної політики та визначенню їх основних особливостей.

Ключові слова: *фіскальна політика, фіскальна політика держави, податки, податкові преференції, бюджет, бюджетна політика, інвестиції*

Статья посвящена анализу опыта экономически развитых стран административно-правового регулирования фискальной политики и определению их основных особенностей.

Ключевые слова: *фискальная политика, фискальная политика государства, налоги, налоговые преференции, бюджет, бюджетная политика, инвестиции*

Rakul O.V. FOREIGN EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF FISCAL POLICY

This article analyzes the experience of the developed countries the administrative and legal regulation of fiscal policy and the definition of their main features.

Key words: *fiscal policy, taxes, tax preferences, budget, budgetary policy, investment*