

6. Локшин С., Свиначенко А. Развитие экономики России и её реструктуризация как гарантия экономической безопасности // Вопросы экономики. – 1995. – № 1. – С. 115-125.
7. Сенчагов В. О сущности и основах стратегии экономической безопасности России // Вопросы экономики. – 1995. – № 1.
8. О безопасности: Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://svr.gov.ru/svr_today/doc4.htm.
9. Барановський О.І. Фінансова безпека в Україні (методологія оцінки та механізми забезпечення) : монографія. – К. : КНТЕУ, 2004. – С. 11.
10. Чередниченко О. Загрози економічній безпеці держави в умовах світової фінансової кризи // Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції молодих вчених «Перспективні напрями розвитку галузей АПК і підвищення ефективності наукового забезпечення агропромислового виробництва. – 18-19 вересня 2014 р. – м. Тернопіль [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://confiapv.at.ua/publ/konf_26_27_kvitnja_2012_r/sekcija_5_ekonomichni_nauki/zagrozi_ekonomichnoji_bezpeki_derzhavi_v_umovakh_svitovoji_finansovoji_krizi/41-1-0-1908.
11. Економічна безпека : навчальний посібник [О.Є. Користін, О.І. Барановський, Л.В. Герасименко]. – КНУВС. – 2008. – 400 с.
12. Користін О.Є., Бортник С.М. Актуалізація окремих напрямів правоохоронної діяльності у протидії економічній злочинності // О.Є. Користін, С.М. Бортник / Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 4. – С. 118-125.

УДК 342.92

ПРАВОВІ ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

LEGAL BASIS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIMES

Чуприна Ю.Ю.,
аспірант

юридичного факультету

Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

Стаття розкриває сутність та правові основи такої правової категорії, як «адміністративно-правовий режим». Проаналізовано підходи різних вчених до визначення категорії «адміністративно-правовий режим». Автор акцентує увагу на визначенні правових основ адміністративно-правових режимів.

Ключові слова: правове регулювання, режим, правовий режим, адміністративно-правовий режим, систематизація законодавства.

Статья раскрывает сущность и правовые основы такой правовой категории, как «административно-правовой режим». Проанализированы подходы различных ученых к определению категории «административно-правовой режим». Автор акцентирует внимание на определении правовых основ административно-правовых режимов.

Ключевые слова: правовое регулирование, режим, правовой режим, административно-правовой режим, систематизация законодательства.

Article is devoted to the nature and legal basis for such a legal category, as administrative and legal regime. The approaches of various scientists to determine the category of «administrative and legal regime». The author focuses on revealing the legal basis for such a legal category, as administrative and legal regime.

Key words: legal regulation, the regime, legal regime of administrative and legal regime, systematization of legislation.

Постановка проблеми. На сьогоднішній час оновлюються погляди на роль та призначення адміністративного права у нових соціально-історичних умовах. Змінюються погляди на сутність предмета, методу, системи адміністративного права, форм і методів управлінської діяльності, функцій управління тощо. Ці перетворення викликали появу різноманітних підходів до державного управління як базової категорії адміністративного права. Державне управління як організаційно-правова категорія має право на існування і в сучасних умовах реформування адміністративного права. Забезпечення належного управління суспільними відносинами у специфічних, особливих ситуаціях залишається завданням держави. Специфічним інститутом державного управління, який повинен виконати це завдання, є адміністративно-правовий режим.

Стан дослідження. Поняття і сутність правового режиму в рамках загальної теорії права досліджували С.С. Алексєєв, О.В. Малько, М.І. Матузов, Е.Ф. Шамсумова. Власне ж, категорія адміністративно-правового режиму є хоч і усталеною, проте відносно мало розробленою в науці адміністративного права. З різним ступенем деталізації вона розглядається у працях Д.М. Бахраха, О.О. Крестьянінова, Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова, С.С. Маїляна, І.С. Розанова, В.Б. Рушайла, Ю.А. Тихомирова та інших авторів. Саме тому метою статті є подальша теоретична розробка сутності поняття та правових основ адміністративно-правових режимів.

Виклад основного матеріалу. Традиційний для радянського адміністративного права погляд на правову природу адміністративно-правових режимів як сукупності засобів регулювання суспіль-

них відносин у надзвичайних ситуаціях зберігається у сучасному адміністративному праві.

Актуальність адміністративно-правових режимів зростає в даний час у зв'язку з переходом до ринкових відносин, з глибокими і системними змінами, що відбуваються у державі в рамках адміністративної реформи. Традиційним для адміністративного права є імперативний метод регулювання, який істотно доповнюється елементами диспозитивного методу. Зокрема, дедалі більшого значення набуває використання загальних дозволів, що може розцінюватися як ключовий напрям трансформації методу цієї галузі права, що відбувається у сучасних умовах її розвитку і реформування. Таким чином, поряд із «жорстким» визначенням адміністративно-правових режимів ми знаходимо в українських джерелах дефініції, у яких категоричність стверджень поступається місцем «м'яким» формулюванням.

Характерним з цього приводу є приклад більш «жорсткого» визначення адміністративно-правових режимів, запропоноване у підручнику за редакцією Ю.П. Битяка. Так, під адміністративно-правовим режимом розуміється певне поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, опосередковане централізованим порядком, імперативним засобом юридичного впливу, який виявляється у тому, що суб'єкти правовідносин займають юридично нерівні позиції [7, с. 299].

Іншою є позиція Ю.А. Тихомирова [12, с. 352]. На його думку, адміністративно-правові режими становлять окремих вид регулювання, у рамках якого створюється й використовується певна комбінація юридичних, організаційних та інших засобів для забезпечення того чи іншого державного стану. Більш того, розглядувані режими характеризуються особливим порядком діяльності суб'єктів права у різних сферах державного життя, спрямованих на цільову і функціональну діяльність цих суб'єктів на тих ділянках, де потрібні додаткові засоби для підтримання необхідного державного стану.

І.С. Розанов характеризує адміністративно-правовий режим як установлену в законодавчому порядку сукупність правил діяльності, дій або поведінки громадян та юридичних осіб, як порядок реалізації ними своїх прав у певних умовах (ситуаціях) забезпечення і підтримання суверенітету й оборони держави, інтересів безпеки й охорони громадського порядку спеціально створеними для цієї мети службами державного управління [11, с. 86].

Підводячи підсумок, ми погоджуємося з поглядами Д.М. Бахраха, С.Д. Хазанова, представниками більш «м'якого» формулювання, які відмічають, що адміністративно-правовий режим супроводжує діяльність органів виконавчої влади та їх посадових осіб при їх взаємодії з громадянами та організаціями, а також між собою, при реалізації ними своїх функціональних обов'язків, при регулюванні ними різних суспільних відносин та процесів. Адміністративно-правовий режим розрахований на повсякденну адміністративну діяльність, типові соціально-управлінські ситуації, та може бути визначений як загальний

режим діяльності державної адміністрації [8, с. 252]. Загальний адміністративно-правовий режим складається з різних відокремлених частин: паспортний, перебування іноземців та осіб без громадянства, обігу зброї, державної служби тощо. Такий режим регулює взаємовідносини державної адміністрації з невласними суб'єктами у нормальних умовах, але з використанням специфічних правових механізмів.

Отже, під адміністративно-правовим режимом слід розуміти специфічний порядок діяльності суб'єктів права у різних сферах суспільного життя, встановлення та регулювання яких відбувається за допомогою спеціальних правових засобів.

Процес реформування, що здійснюється в Україні, вимагає належного законодавчого забезпечення та повної зміни системи адміністративно-правових режимів як одного із видів державного управління, що має важливе значення для ефективної роботи державних органів щодо перетворення в життя їх вимог.

Безумовно, серед проблем законодавчого забезпечення адміністративно-правових режимів у державному управлінні проблема правового регулювання є пріоритетною. Нормотворчість (у цьому випадку) – це не стільки спосіб запровадження відповідних порядків, необхідних державі, скільки спосіб упорядкування і стабілізації самого суспільства, формування соціально необхідних відносин між громадянами, громадськими утвореннями, апаратом державного управління. Від розгалуженості та якості системи норм права, які закріплюють форми, методи, напрями та принципи адміністративно-правових режимів (у тому числі принципи діяльності органів, які їх здійснюють), повноваження органів режимного сектору, значною мірою залежить стан визначеності справ у державному управлінні, суспільстві в цілому. Норми права суттєво впливають на якість правового регулювання режимної діяльності [10, с. 86].

Правовою основою регулювання діяльності відносно адміністративно-правових режимів є Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [2] від 16 березня 2000 р., «Про охорону навколишнього природного середовища» [3] від 25 червня 1991 р., «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [4] від 13 липня 2000 р., «Про правовий режим воєнного стану» [5] від 6 квітня 2000 р. та інші.

Але, незважаючи на таку кількість нормативно-правових актів, в Україні відсутній єдиний комплексний нормативний акт, який би містив регламентацію здійснення уповноваженими органами режимних процедур.

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

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

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

Стандарт – це нормативний документ, заснований на консенсусі, прийнятий визнаним органом, що встановлює для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності чи її результатів та спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері [1].

Уявляється, що ці проблеми мають розглядатися як напрями стандартизації системи адміністративно-правових режимів. Разом з тим вважаємо, що розпочинати стандартизацію необхідно з узагальнюючого законодавчого визначення самої системи адміністративно-правових режимів (як у вузькому, так і в широкому розумінні), відмежування її від інших, зовні схожих дій. Такі спроби у науковій літературі робилися неодноразово. Однак багато з них були недостатньо повними. Наприклад, часто режимна діяльність ототожнювалася з однією з її форм – наданням дозволів, заборон, загальнообов'язкових приписів, іншими, зовні схожими режимними діями. Визначеність у цих питаннях – не тільки показник достатнього рівня правової культури юридичної думки у суспільстві, а й вона має і суто прикладне значення, а саме: оптимізується робота з законодавчою базою, підвищується рівень підготовки органів сфери адміністративно-правових режимів, фахівців, спрощується розуміння певних форм її здійснення з боку відповідних суб'єктів, зменшується кількість неправомірних рішень, помилок і зловживань [10, с. 69].

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

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

ганів, які її здійснюють; 5) створити належну систему юридичних гарантій захисту прав і свобод громадян і людини у сфері режимної діяльності [6, с. 104–106].

Істотний вплив на реформування як правових, так і організаційних засад системи адміністративно-правових режимів в Україні мала Концепція адміністративної реформи в Україні, яка нормативно закріпила одну з основних цілей її проведення – комплексну перебудову діючої в Україні системи державного управління усіма сферами громадського життя (у тому числі системи адміністративно-правових режимів), з одного боку, і перебудову деяких інститутів державного управління, яких Україна як суверенна держава ще не створила, – з іншого. Серед основних принципів реформування у ній також було названо принцип пріоритетності законодавчої регламентації функцій, повноважень і порядку діяльності органів виконавчої влади. Проте, на нашу думку, істотним недоліком цього документа є відсутність окремого розділу, присвяченого реформуванню режимної діяльності в Україні. Вважаємо, що питання, які стосуються даної проблеми, під час подальшого розроблення (чи доопрацювання) Концепції повинні бути закріплені в окремому розділі [9, с. 17].

Розв'язання означених проблем, на наш погляд, можливо шляхом проведення стандартизації й універсалізації режимних процедур. На жаль, обійшли стороною цю проблему і автори проекту Адміністративно-процедурного кодексу, в якому відображено тільки питання, пов'язані лише з провадженням по зверненнях громадян, а також прийняттям нормативних актів органами державного управління. Видається, що Адміністративно-процедурний кодекс України має також регулювати питання, що стосуються здійснення режимного провадження. Це можна було б помістити в окремому розділі, де було б доцільно закріпити принципи режимного провадження (верховенства права, законності, рівності перед законом, гласності, повноти, об'єктивності і безпосередності, оперативності, етичності взаємин тощо), загальні вимоги до встановлення строків режимного провадження, види справ, які розглядаються в порядку режимного провадження, фіксування й оформлення режимних процедур тощо [6, с. 123].

Висновки. Категорія адміністративно-правового режиму становить значну методологічну цінність для адміністративно-правової науки і може бути застосована до будь-яких відносин у сфері адміністративно-правового регулювання. Зважаючи на її важливе значення для правотворчої і правозастосовної діяльності, вбачається необхідним подальше дослідження природи, сутності, призначення адміністративно-правових режимів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про стандартизацію» : Верховна Рада України, Закон від 17.05.2001 № 2408-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2408-14>.
2. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» : Верховна Рада України, Закон від 16.03.2000 № 1550-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>.
3. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» : Верховна Рада України, Закон від 25.06.1991 № 1264-XI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
4. Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» : Верховна Рада України, Закон від 13.07.2000 № 1908-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1908-14>.

5. Закон України «Про правовий режим воєнного стану» : Верховна Рада України, Закон від 06.04.2000 № 1647-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1647-14>.
6. Адміністративно-правові режими в Україні : монографія / Настюк В.Я., Белєвцева В.В. – Х. : Право, 2009. – 128 с.
7. Адміністративне право : підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гарашук, В.В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х. : Право, 2013. – 656 с.
8. Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д., Демин А.В. Административное право России : учебник. – М. : Норма – Инфра-М, 2002. – 623 с.
9. Концепція адміністративної реформи в Україні. – Київ, 1998. – С. 17.
10. Малашук С.П. Організаційно-правові засади стратегічного менеджменту в державному управлінні / С.П. Малашук // Актуальні проблеми державного управління : наук. зб. – Харків : УАДУ ХФ, 2000. – № 2(7). – С. 64-69.
11. Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура [Текст] / И. С. Розанов // Государство и право. – 1996. – № 9. – С. 84-91.
12. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. – М. : 2001. – 652 с.