

# ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО І ФІНАНСОВОГО ПРАВА

---

*В. Белевцева*, кандидат юридичних наук

## До питання класифікації адміністративно-правових режимів

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

Слід зазначити, що певні проблеми адміністративно-правових режимів досліджували як вітчизняні, так і зарубіжні автори, а саме: В. Авер'янов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, Ж. Вендель, В. Гаращук, Є. Додін, А. Комзюк, В. Ласточкін, В. Опришко, О. Остапенко, О. Петков, Г. Пономаренко, В. Рушайло, Х. Ярмакі та ін. Однак, незважаючи на зростаючу інтенсивність наукових досліджень, присвячених різним аспектам даної проблематики, багато її питань дотепер залишаються дискусійними. Це стосується й визначення видів адміністративно-правових режимів.

Отже, зміст та класифікацію правових режимів, які можна віднести до розряду адміністративно-правових, на наш погляд, слід розглядати відповідно до сфер державного управління, де повноваження суб'єкта управління переважно поширюються на невизначене коло об'єктів. Одним з прикладів, що ілюструє такого роду режими, може служити режим безпеки дорожнього руху, який є достатньо визначеним і пер-

соніфікованим та виступає у досить конкретній нормативно-правовій формі.

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

Таким чином, цільова спрямованість у державному управлінні означає виконання цілком певних функцій. Ці функції можуть бути сформульовані у регулюючих режимних нормах, а можуть впливати із вимог режиму до функціонування систем управління. Щодо режиму державної служби можна з упевненістю стверджувати, що це режим, який регулює кадрову функцію, що властива будь-якій системі соціального, зокрема державного, управління.

Що стосується функцій тих або інших адміністративно-правових режимів, то вони можуть бути досить різними. Проте ця різноманітність відповідає існуючій впорядкованій системі функцій державного управління. А це означає, що впорядкуванню й класифікації можуть бути піддані самі адміністративно-правові режими з огляду на управлінські функції.

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

Розглянемо, наприклад, режим державної таємниці. Реалізація цього режиму стосується інформаційного забезпечення управління і діяльності його об'єкта, кадрового апарату, внутрішнього структу-

рування системи підрозділів, інформаційного обміну з іншими органами й організаціями, пропускного режиму, питання матеріально-технічного й 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 умов, коли він є складовою частиною загальної діяльності системи, її підрозділів щодо досягнення загальних інтегрованих цілей режимного спрямування.

При цьому уточнення або зміна складових елементів режиму державної таємниці, наприклад переліку відомостей, що становлять державну таємницю, приведе в динаміку усі компоненти системи й може викликати в ній серйозні структурно-функціональні зміни. За умов детальної нормативності даного режиму, що також поширює свій вплив на безліч державних органів, це може викликати відчутні зміни у всій системі державного управління.

Сьогодні досить часто трапляється й зворотнє явище, коли зміни в структурі державних органів спричиняють зміни в адміністративно-правовому режимі.

Наступне, на чому варто зупинитися, це те, на що, власне, спрямований установлюваний режимом порядок управління. Адже сам по собі порядок управління заради порядку — беззмисловна абстракція. Упорядкувати можна лише діяльність, її організацію та забезпечення. Тільки разом із конкретною діяльністю порядок перетворюється у відповідний режим. Якщо ж трансформувати ці судження на адміністративно-правові режими, то варто прямо констатувати, що їхня нормативність відносно структур державного управління можлива лише у випадку, коли регламентована режимом діяльність має для них універсальний характер або містить загальні елементи, які можуть бути режимно впорядковані без будь-якого прямого зв'язку з конкретними структурами.

Це означає, що всі елементи адміністративно-правових режимів безпосередньо поширюються на всі без винятку структури, де має місце діяльність щодо упорядкування цими режимами. Тією чи іншою мірою конкретна реалізація адміністративно-правових режимів звичайно опосередковується прив'язкою до певних функціональних структур.

Конкретизації піддаються також і надзвичайні адміністративно-правові режими, до яких можна віднести правовий режим надзвичайного стану. Для його реалізації в кожному конкретному випадку ви-

дається Указ Президента України, в якому повинні бути уточнені й конкретизовані: обставини, що послужили підставою для введення надзвичайного стану; обґрунтування необхідності введення надзвичайного стану; межі території, на якій уводиться надзвичайний стан; ресурси й кошти, що забезпечують режим надзвичайного стану; перелік надзвичайних заходів і термін їх дії, перелік тимчасових обмежень прав і воль громадян України, іноземних громадян та осіб без громадянства, прав організацій і суспільних об'єднань; державні органи (посадові особи), відповідальні за здійснення заходів, застосовуваних за умов надзвичайного стану; час набрання указом чинності, а також термін дії надзвичайного стану.

Положення надзвичайного стану в Україні або окремих її місцевостях вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України<sup>1</sup>.

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

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

Важливо також мати на увазі, що адміністративно-правові режими не тільки зачіпають права людини й громадянина, але й нерідко певною мірою нівелюють або їх обмежують. У цьому зв'язку не можна не звернути увагу на відповідні конституційні положення. Так, ст. 64 Основ-

<sup>1</sup> Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.

ного Закону України забороняє обмеження прав і свобод людини і громадянина, крім випадків, передбачених цим Законом Конституцією України. Втім ч. 2 цієї ж статті Конституції встановлює, що в умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень<sup>1</sup>. Саме це конституційне положення і визначає можливість встановлення та застосування адміністративно-правових режимів, особливо у випадках відхилення державного управління від звичайного стану функціонування суспільства та держави.

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

Однак наявність конституційного порядку ставить значні перепони для створення й застосування адміністративно-правових режимів органами держави, особливо органами виконавчої влади на рівні підзаконного регулювання. Втім, це не означає, що окремі види адміністративно-правових режимів не можуть бути створені й урегульовані іншими, крім законів, нормативно-правовими актами. Наприклад, у тому, що стосується функціонування самих державних органів, зокрема, встановлення режимів особливого впливу може бути здійснене в рамках тих обмежень, які вже заздалегідь передбачені чинним законодавством, а саме Законом України «Про державну службу»<sup>2</sup>.

Крім того, слід мати на увазі, що передбачений Конституцією порядок обмеження прав і свобод людини і громадянина також має чіткі рамки. Так, ч. 2 ст. 64 Конституції України накладає заборону на

<sup>1</sup> Конституція України: офіційне видання / Міністерство юстиції України. – К., 2006. – 124 с.

<sup>2</sup> Про державну службу: Закон України від 11.05.2007 № 1014-V // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 44. – Ст. 1776. – С. 28.

обмеження прав і свобод, передбачених статтями 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55–63 цієї Конституції. Чинне законодавство України не може порушувати вказаних конституційних норм і має служити підставою запровадження чинників адміністративно-правових режимів, пов'язаних з обмеженням прав і свобод людини і громадянина.

Обов'язково потрібно враховувати, що функціональні адміністративно-правові режими можуть бути врегульовані не лише нормативно-правовими актами. Так, згаданий правовий режим надзвичайного стану, відповідно до ст. 64 Конституції України, повинен бути врегульований конституційним законом. Отже, режим, що загально визнаний в адміністративному праві як його інститут, власне кажучи, регулюється конституційним правом. Те саме стосується правового режиму іноземців, біженців, осіб без громадянства.

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

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

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

Розглянутий режим у своїй основі врегульований Законом України «Про Цивільну оборону»<sup>1</sup>. Він поширюється на гранично широке коло суб'єктів адміністративного права, про що прямо заявлено в преамбу-

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

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

Розглядуваний режим характеризується своєю належністю до сфери забезпечення державної безпеки. Виходячи з цього, суб'єкти державного управління цивільною обороною дістали можливість залучення до цієї сфери діяльності фактично всіх основних суб'єктів адміністративного права. Більше того, даним режимом встановлюється їх спеціальний правовий статус відповідно до виникаючих завдань життєдіяльності певних територій та їх населення.

Таким чином, ми маємо типовий приклад функціонального адміністративно-правового режиму з усіма властивими йому рисами. Відзначимо, що докладний аналіз даного режиму здійснений нами не тільки з метою ілюстрації викладеного, але й для визначення його основних режимних компонентів, як-от: призначення і мета режиму; розподіл предметів відання й повноважень між суб'єктами режимної організації; система органів державного управління в галузі дій режиму і порядок їхнього функціонування та взаємодії; повноваження органів місцевого самоврядування й інших організацій у галузі режимної оборонно-цивільної інфраструктури; спеціальні повноваження суб'єктів режимної організації в частині нормативного регулювання, здійснення нагляду й контролю за заходами, що у своїй сукупності становлять основу режиму цивільної оборони; система безпосередніх виконавців режиму цивільної оборони, визначення їхнього спеціального статусу, видання відповідних нормативних правових актів; порядок бюджетного фінансування й компенсації витрат на здійснення режимної організації як по вертикалі системи виконавчої влади, так і відносно органів місцевого самоврядування, інших організацій і територіальних громад.

Функціональні адміністративно-правові режими, які мають законодавче регулювання й охоплюють широкі сфери різноманітних суспільних відносин, нерідко трактуються саме як особливі галузі законодавства, які на відомому рівні розвитку починають претендувати й на власне місце у галузевій структурі права. Тому існуюча нині розмитість меж регулювання адміністративного права зовсім не говорить

про його розчинення в інших галузях, навпаки, при ретельному аналізі виявляється, що багато з нових комплексних галузей, які поки ще формуються, є за своїм змістом фактично масштабним адміністративно-правовим режимом, і у дійсності мають характеризуватися з позицій адміністративного права як його структурно-функціональна невід'ємна складова.

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

Отже, функціональні адміністративно-правові режими являють собою свого роду відкрити множинність. Їхня кількість постійно поповнюється одночасно у двох напрямках: перший пов'язаний з формуванням нових режимів, другий — з їхньою конкретизацією відносно функціонування конкретних сфер державного управління. Тому, з погляду наукового дослідження, просте перерахування функціональних режимів та їх відокремлений аналіз не можна визнати продуктивними. Набагато важливіше, на нашу думку, спробувати вибудувати класифікацію цих режимів, орієнтовану на їх функціональне призначення стосовно сфер державного управління. Зрозуміло, що говорячи про функціональне призначення, ми маємо на увазі укрупнені блоки функцій у рамках розгалуженої системи державного управління, при реалізації яких найбільший прояв має тенденція до формування функціональних адміністративно-правових режимів.

Разом з тим необхідно мати на увазі, що будь-який функціональний адміністративно-правовий режим регламентує певну функцію або діяльність, яка має місце у галузях і сферах державного управління,



специфіка й цільові настанови яких є визначальними для конкретизації певного функціонального режиму стосовно окремих управлінських структур. Крім цього, є власна функціональна спрямованість адміністративно-правових режимів як особливого явища, властивого державному управлінню, що відображає його власні закономірності й, насамкінець, забезпечує потреби самої управлінської діяльності.

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

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

Варто підкреслити, що всі режими поділяються на режими звичайного функціонування і ті, які пов'язані з подоланням ситуацій надзвичайного характеру. Так, у результаті проведеного аналізу можна зробити висновок, що функціональні режими підрозділяються на режими нормального функціонування, надзвичайні, а також ті, які мають змішаний характер, тобто одночасно поєднують у собі регламентацію нормального функціонування заходу щодо подолання надзвичайних ситуацій. Останнє твердження також необхідно враховувати при побудові класифікації функціональних режимів. При цьому кожний з них, як правило, має кілька складових, а саме: визначення й закріплення найбільш загальних чинників даного режиму, а також його багаторівнева конкретизація.