

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
-------------------	----------

РОЗДІЛ 1.

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ.....	9
--	----------

- 1.1. Історико-соціальні передумови виникнення адміністративно-правових режимів.....9
- 1.2. Нормативне забезпечення адміністративно-правових режимів в Україні.....43
- 1.3. Вплив норм міжнародного права на регулювання адміністративно-правових режимів.....56

РОЗДІЛ 2.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ РЕЖИМИ

В МЕХАНІЗМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО

РЕГУЛЮВАННЯ.....	73
-------------------------	-----------

- 2.1. Сутність і структура механізму адміністративно-правового регулювання.....73
- 2.2. Характеристика адміністративно-правових відносин, що передбачають режимне регулювання.....81
- 2.3. Особливості реалізації правових норм в умовах дії адміністративно-правових режимів..... 106

РОЗДІЛ 3.

АДМІНІСТРАТИВНИЙ РЕЖИМ

ЯК РЕГУЛЯТОР СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН.....	124
--	------------

- 3.1. Об'єкти режимного адміністративно-правового регулювання..... 124
- 3.2. Поняття і структура адміністративно-правових режимів..... 146
- 3.3. Функції адміністративних режимів..... 172
- 3.4. Зміст адміністративно-правових режимів..... 182

РОЗДІЛ 4.	
ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ.....	199
4.1. Критерії для класифікації адміністративно-правових режимів	199
4.3. Адміністративно-правові режими використання природних ресурсів.....	245
4.4. Особливі адміністративно-правові режими.....	255
РОЗДІЛ 5.	
ПЕРСПЕКТИВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ	277
5.1. Трансформації суспільних відносин, що потребують особливого адміністративно-правового регулювання	277
5.2. Розвиток засобів функціонування адміністративно-правових режимів	290
5.3. Шляхи вдосконалення забезпечення функціонування адміністративних режимів	314
ВИСНОВКИ	343
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:	349
ДОДАТКИ	388

ВСТУП

Механізм адміністративно-правового регулювання в державі змінюється, що є поштовхом до розвитку якісно нових правових регуляторів, які в своєму арсеналі матимуть ефективні важелі впливу на новостворені публічні суспільні відносини.

Органи виконавчої влади та в цілому публічного управління вже не діють у лінійному вимірі згори до низу, а беруть участь у комплексних процесах, де знаходять як лінійні, так і горизонтальні, зворотні, рекурсивні можливості впливу. Цей вплив часто здійснюється в межах адміністративно-правових режимів, з використанням особливої форми регулювання, у якій формується та вживається (використовується) особливе поєднання правових, організаційних методів впливу на суспільні відносини.

Відносно автономні механізми нормативного впорядкування, властиві адміністративно-правовим режимам, можуть стати на заваді численним збоєм в реалізації державних стратегій правового розвитку. Непоодинокі випадки призупинення реформ, недоведення їх до запланованих цілей є перешкодою у виконанні основної функції держави – забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини. Оновлення концепції адміністративних режимів та її практична реалізація можуть стати засобом вирішення цілої низки проблем, що впливають на умови життя громадян і загальний рівень правопорядку в країні.

У правовій доктрині поняття правового режиму розроблялося в основному в рамках загальної теорії права. Воно дозволяє виявити особливості юридичного регулювання певної ділянки діяльності, специфіку правового інструментарію, що опосередковує існування і функціонування тих або інших об'єктів управлінської дії. У науці ж адміністративного права проблематика адміністративно-правових режимів розглядалась переважно як складової механізму адміністративно-правового регулювання, а також стосовно особливих режимів, передусім, надзвичайного і воєнного стану (праці В.Б.Авер'янова,

М.Ю. Автуріна, С.В. Алексеєва, С.С. Алексеєва, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчука, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, В.М. Бевзенка, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, Д.В. Васильовської, В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, І.С. Гриценка, Ю.А. Дмитрієва, Є.В. Додіна, А.Н. Домріна, Р.Ф. Ідрісова, Д.С. Ізмайлова, Т.Є. Кагановської, Т.Є. Каллагова, Р.А. Калюжного, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Е.В. Кудряшова, С.О. Кузніченка, О.В. Кузьменко, А.В. Куракіна, Є.В. Курінного, В.В. Лозбінева, М.В. Лошицького, Д.М. Лук'янця, П.С. Лютікова, О.В. Малька, М.І. Матузова, Р.С. Мельника, О.І. Миколенка, О.М. Музичука, В.Я. Настюка, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришка, О.І. Остапенка, С.М. Петрова, А.О. Селіванова, Р.А. Сошникова, Ю.О. Тихомирова, М.М. Тищенко, О.О. Шевченка, Ю.С. Шемшученка, А.В. Широкова, Х.П. Ярмакі та ін.).

Визначено, що у правовій науці дефініцію «правовий режим» досліджувала велика кількість вчених-юристів різних галузей права. Так, одні науковці правовий режим вивчали на загальнотеоретичному рівні, інші – на спеціально-галузевому. Прихильниками загальнотеоретичного рівня вивчення правового режиму є С.С. Алексеєв, В.К. Бабаєв, В.М. Баранов, Б.Я. Бляхман, В.М. Корельський, Д.Д. Коссе, О.В. Малько, М.І. Матузов, Л.А. Морозова, В.Д. Перевалов, О.С. Родіонов, О.Ф. Скакун, А.С. Спаській, Е.М. Шамсумова тощо. Інші ж науковці присвячували свої праці окремим властивостям адміністративно-правових режимів: надзвичайних та воєнного стану (А.В. Басов, С.О. Кузніченко, В.М. Комарницький, С.О. Магда), сфери публічної служби (Д.С. Жданкін, Д.С. Ізмайлов, Н.В. Лермонтова, О.В. Петришин), певних предметів чи об'єктів (О.М. Бокій, В.М. Пашков, С.В. Слюсаренко, О.І. Сапожников, О.С. Фролов, Г.О. Шлома), визначених суб'єктів (С.Ф. Константінов), економічної сфери (Н.В. Агафонова, Д.Д. Коссе, С.П. Поздняков, А.О. Собакарь та ін.), митної справи (К.В. Бережна, О.О. Крестьянінов), підприємницької діяльності (М.В. Ковальова) тощо.

Наукові кола сприйняли за належне роздрібненість критеріїв виокремлення такої кількості правових режимів, за яких одні здобувачі визначали суб'єктів (наприклад, правовий режим фонду гарантування вкладів фізичних осіб), інші – території

(морські простори Чорноморсько-Азовського басейну; землі міжнародних автомобільних транспортних шляхів; зони надзвичайних екологічних ситуацій; національні природні парки; Арктику), види діяльності (правовий режим забезпечення кредитних зобов'язань), майно (правовий режим майна, що є в комунальній власності; іменних пайових цінних паперів; акредитиву; власних надходжень бюджетних наукових установ; майна суб'єктів підприємницької діяльності; майна селянських (фермерських) господарств; земельних ділянок для садівництва громадян) та ін.

Проте, хоча проблемам адміністративно-правових режимів в юридичній науці приділено досить багато уваги, досі відсутня узгоджена позиція щодо розуміння терміна «адміністративно-правовий режим», його змістовного наповнення та видових характеристик, що не дозволяє визначити призначення та зміст адміністративного права як правової галузі, впровадити в життя основні ідеї його реформування.

Таким чином, необхідність підвищення ефективності режимного адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, недостатність наукових розробок з цієї проблематики, недосконалість нормативних засад регулювання у зазначеній сфері обумовлюють актуальність комплексного дослідження адміністративно-правових режимів.

Роботу виконано в рамках планів наукових досліджень Запорізького національного університету на 2015–2016 рр., комплексних наукових проектів «Основні напрямки удосконалення законодавства України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710) та «Дослідження проблем теорії адміністративного права в умовах глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00711). Крім того, тема монографії пов'язана з підготовкою змін до адміністративного законодавства та має безпосереднє відношення до Концепції адміністративної реформи в Україні, впровадженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810, відповідає Основним науковим напрямам та найважливішим проблемам фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук

на 2014–2018 рр., затвердженим Постановою Президії НАН України від 20 грудня 2013 р. № 179 (п. 3.4.2.5).

Мета монографії полягає у тому, щоб на підставі аналізу чинного законодавства України, історичних, сучасних вітчизняних та зарубіжних наукових джерел визначити сутність, особливості та систему адміністративно-правових режимів, а також сформулювати пропозиції та рекомендації щодо удосконалення їх функціонування.

Разом з тим, автор усвідомлює, що монографія не позбавлена певних дискусійних положень щодо сутності та структури механізму адміністративно-правового регулювання. Проте автор сподівається, що отримані наукові здобутки сприятимуть розвитку теорії адміністративно-правових режимів.

РОЗДІЛ 1.

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

1.1. Історико-соціальні передумови виникнення адміністративно-правових режимів

У складні періоди системної трансформації, яка так чи інакше стосується всіх сфер життєдіяльності суспільства – соціально-економічної, політичної, культурної та інших, що й відбувається на терені сучасної України, особливої актуальності набувають питання регулювання суспільних відносин. При цьому домінуюча роль, і це не викликає сумнівів, належить правовому регулюванню, яке являє собою нормативно-організаційний вплив, здійснюваний через певні правові засоби, тобто юридичні норми, правовідносини, індивідуальні приписи тощо, на суспільні відносини для їх упорядкування, охорони та розвитку згідно з потребами соціуму. Зазначимо, що в умовах демократизації дії на кшталт впливу або регулювання з боку влади можуть сприйматися суспільною свідомістю дещо негативно, як інструмент обмеження або маніпулювання; однак у певних ситуаціях досягти нормалізації соціального стану й оптимальних умов функціонування соціуму можна виключно за допомогою праворегулятивних механізмів. Для точного визначення подібних ситуацій і необхідних у випадку їх виникнення комплексів регулятивних правових заходів у юридичній науці використовують категорію «правовий режим».

Проблематика правових режимів завжди цікавила дослідників, а останнім часом узагалі характеризується як надзвичайно актуальна. Серед причин підвищеної наукової уваги до розгляду правових режимів російський дослідник С.Д. Хазанов зазначає такі:

1) перехід режимного регулювання на інший рівень, якісні зміни в ньому, пов'язані з відходом від єдиноцентричної

радянської моделі жорсткого правового регулювання і розвитком конкретних національних моделей законодавства;

2) потреба публічного управління у специфічних регулятивних характеристиках правових режимів, необхідних для оптимізації функціонування владних органів у нетипових управлінських ситуаціях;

3) масове виникнення нових об'єктів і територій, для сталого функціонування яких необхідними є режимні правила діяльності;

4) специфіка особливих правових режимів, що являють собою адекватну форму адміністративно-правової регуляції в екстраординарних ситуаціях, водночас даючи змогу застосування надзвичайних заходів і гарантуючи відповідність зазначених заходів конституційним приписам;

5) властивість правових режимів об'єднувати й розрізняти адміністративно-правові заходи відповідно до характеристик суспільних відносин, що регулюються, мети й завдань, які стоять перед правозастосуванням, та органічно поєднувати їх з іншими політичними, економічними, інформаційними заходами [402, с. 80].

До цього переліку можна також додати глобальну тенденцію до збільшення випадків тероризму, цього «трансполітичного дзеркала Зла», зумовлену, за словами відомого французького мислителя Ж. Бодрійяра, станом вибуховості, притаманним сучасному світові [58, с. 7; 111]. Дійсно, це одна з найбільш загрозливих відмінностей часу, що непередбачувано руйнує звичний стан речей, роблячи ілюзорною всю систему прав людини, включаючи право на життя, і потребує значних управлінських зусиль для нормалізації ситуації.

Науковий аналіз категорії правового режиму в юридичній доктрині відбувався переважно в дослідницькому полі загальної теорії права. Зазначеному питанню присвятили увагу такі вчені, як, наприклад, С.С. Алексєєв, А.В. Малько, А.В. Басов, Ю.П. Битяк, С.О. Кузніченко, О.О. Крестьянінов, Т.О. Коломoeць, С.О. Магда, С.С. Маїлян, Л.Л. Попов, Р.А. Калюжний, В.Б. Рушайло, Ю.А. Тихомиров та ін.

Проте, незважаючи на численність робіт із цієї проблематики, доводиться визнати відсутність єдиної дослідницької концепції

правового режиму й навіть будь-якої наукової конвенції стосовно категорії «режим».

Останнє можна вважати серйозним недоліком, так як це може призвести до ситуації, коли один і той самий термін має різне змістове навантаження залежно від низки факторів (контексту роботи, особливостей авторського підходу до проблеми тощо). Зайва термінологічна плутанина не сприяє розвиткові та приросту наукового знання, особливо у сфері юридичних наук, де ситуація конфлікту інтерпретацій може супроводжуватися найбільш тяжкими соціальними наслідками й тому ризик її виникнення має бути мінімізованим. Для дефініції категорії «режим» необхідно визначити характерні його ознаки, встановивши тим самим суттєвий зміст режиму як поняття.

Для цього скористуймося традиційним словниково-етимологічним методом. Так, дослідження етимології слова «режим» від його латинського кореня “regime” дає можливість установити такі тлумачення:

- 1) державний лад, спосіб правління;
- 2) спосіб життя, уклад, розпорядок;
- 3) порядок (порядок виборів, режим найбільшого сприяння, режим майнових відносин тощо);
- 4) дієта;
- 5) (тех.) умови роботи, нормативні витрати;
- 6) управління, доповнення;
- 7) гроно, кетяг, гілка з плодами, зв'язка, пучок [209, с. 109].

Відразу же можемо винести за рамки нашої наукової уваги такі трактування, як «гроно, кетяг», «дієта» або спосіб життя конкретного індивіда, зосередившись на визначальних рисах загальної категорії режиму – порядок, уклад, спосіб, умови.

У першому значенні – державний лад, спосіб правління – категорія «режим» становить предмет наукового інтересу не тільки правників, а й політологів і соціологів. Соціологічна енциклопедія пропонує таке визначення: політичний режим – це «категорія, яка розкриває спосіб функціонування політичної системи, в узагальненому вигляді включає в себе сукупність методів здійснення політичної влади, ступінь реалізації демократичних прав і свобод особистості, ставлення державних

інститутів до правових основ власної діяльності, а також міру відповідності між офіційними нормами й реаліями політичного життя» [374, с. 288].

Здійснюючи пошуки змістових характеристик режиму як загальної категорії та правового режиму зокрема, ми не можемо оминати увагою тематику режиму політичного. Цьому сприяє доміантна роль політики в суспільному житті. Із цього приводу видатний французький теоретик правознавства Ж. Бурдо, аналізуючи взаємний вплив конституційного права та політичних інституцій, зазначав: «... усе стало політичним, оскільки відчуває вплив політики або в ній віддзеркалюється. Всюди суцзя і зайнята всім політика втратила свою специфіку» [242, с. 161].

Безпосередня залежність конкретних правових режимів від форми політичного режиму в суспільстві не потребує доказів; її існування зумовлено нерозривним зв'язком держави і права. Для ілюстрації наведемо цитату професора А. Есмейна, який наприкінці ХІХ ст. стверджував, що «Франція за часів парламентарних правлінь в епоху Реставрації і ІІ Республіки вперше апробувала на досвіді й оцінила правильний *режим мирної політичної свободи*» (курсив наш – Н. К.) [109, с. 113]. На нашу думку, зазначений вислів доводить залежність становлення соціального режиму політичної свободи від наявності політичного режиму демократії; в умовах, наприклад, тоталітарної монаршої влади такий режим не мав права на існування.

Розмірковуючи про зв'язок права з державою, відомий французький конституціоналіст Л. Дюгі доходить висновку, що демократія як політичний режим прямо пов'язана з політико-правовим режимом законності: «... адміністратори, судді й самі законодавці повинні застосовувати закон і можуть діяти лише в межах, установлених останнім. Це – режим законності» [106, с. 41].

Як відомо, державна влада виявляється в трьох основних формах: законодавчій, юридичній, адміністративній. Першій відповідає функція створення закону, другій – застосування закону в спірних питаннях, третій – «задатки» держави, тобто