**Адміністративно-правові режими.**

***Лекція 1***

***Адміністративно-правові режими: поняття та види***

***Адміністративно-правові режими*** - це система правових норм, які звертаються до виконання державними органами або за їх згодою у визначеному законодавством випадку або для досягнення визначеної мети і застосовуються для істотної зміни регулювання правовідносин, які потрапляють у сферу їх дії.

Самими відомими серед адміністративно-правових є режими надзвичайного стану та воєнного стану. Однак помилково пов’язувати адміністративно-правові режими виключно з екстремальними ситуаціями у житті суспільства. Насправді таких режимів дуже багато, вони застосовуються у самих різних сферах суспільного життя і переважна більшість з них жодним чином не пов’язані з різними негараздами. Зокрема можна згадати наступні: режим імпорту, режим транзиту; природоохоронний режим пам'яток природи; режим заповідного фонду; режим охоронюваної археологічної території; режим державної таємниці; візовий режим; режим майна Збройних сил України; режим майна казенних підприємств; паспортний режим; правовий режим іноземного інвестування; правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; тощо.

Разом з тим всі адміністративно-правові режими мають спільну управлінську (адміністративну) природу. Вони є інструменти, які застосовуються для розв’язання певних управлінських завдань шляхом врегулювання суспільних відносин особливим чином. Більшість адміністративно-правових режимів застосовуються для розв’язання складних, багатоаспектних проблем, де встановлення окремої заборони або дозволу, надання окремих пільг групі суб’єктів чи встановлення обмежень їх прав не дадуть бажаного результату.

Адміністративно-правовим режимам притаманні наступні *ознаки*:

1. Це система правових норм, тобто норм, що закріплені у нормативних-правових актах, переважно в законах та постановах Кабінету Міністрів України. Ці норми тісно пов’язані між собою, що забезпечує комплексність впливу. Законодавство про адміністративно-правові режими не кодифіковане і нормативно-правовий акт, який би встановлював загальні засади та визначав терміни у цій сфері відсутній. Натомість існує ціла низка законів присвячених окремим адміністративно-правовим режимам.
2. Адміністративно правові режими (за винятком індивідуальних) запроваджуються у дію спеціальним рішенням органу державної влади.
3. Прийняття рішення про запровадження адміністративного режиму часто здійснюється в межах визначеної законодавством процедури.
4. Адміністративно-правові режими переважно застосовуються для досягнення визначеної законом мети. Однак в окремих випадках вони можуть застосовуватись і як реакція державного органу на певні обставини, що виник у царині державного управління.
5. Адміністративно-правовий режим запроваджується для того, щоб врегулювати суспільні відносини по іншому, не так як вони регулювались раніше і саме за рахунок цієї зміни забезпечити досягнення певної мети у сфері державного управління.

Внутрішня будова адміністративно-правового режиму досить складна. Основними її *елементами* є:

1. підстави запровадження;
2. порядок запровадження;
3. час та місце дії режиму;
4. коло суб’єктів на яких поширюється дія режиму;
5. права та обов’язки осіб, які підпадають під дію адміністративно-правового режиму;
6. орган державної влади, що здійснює управління реалізацією режими;
7. компетенція органу державної влади, що здійснює управління реалізацією адміністративно-правового режиму та інших державних органів, що залучені до забезпечення такої реалізації.

Велика кількість адміністративно-правових режимів дозволяє запропонувати низку класифікаційних критеріїв. До основних критеріїв класифікації ми відносимо наступні: рівень обмеження прав та законних інтересів людини; час дії; територія дії; суб’єкт, що приймає рішення про запровадження режиму; суб’єкт, на якого поширюється дія режиму; сфера дії режиму тощо.

За рівнем обмеження прав та законних інтересів людини режими поділяються на звичайні (ординарні) та надзвичайні. Запровадження ординарних режимів не веде до обмеження будь-яких конституційних прав людини, правда може змінити порядок їх реалізації. Типовими ординарними режимами є режим заповідного фонду, режим іноземного інвестування, режим безпеки дорожнього руху, режим майнового комплексу НАН України, тощо. Надзвичайні режими передбачають обмеження окремих прав та свобод людини та громадянина. Саме тому майже усі вони є тимчасовими. До числа таких режимів належать режим воєнного стану, режим надзвичайного стану, режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, режим тимчасово окупованої території та ряд інших.

За часом дії режими поділяються на строкові та безстрокові. Безстроковими є режими термін дії яких необмежений у часі. Досить часто вони запроваджуються законом. До числа таких режимів належать: режим прикордонної зони, режим поштової таємниці, режим території що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи. Інші безстрокові режими встановлюються конкретним правозастосовним актом і момент їх запровадження можна чітко встановити, але термін дії також необмежений. До їх числа належать режим заповідного фонду; режим охоронюваної археологічної території; режим об’єкта культурної спадщини, режим земель транспорту тощо. Строковими є режими які діють з чітко визначеного моменту до іншого моменту в часі або до настання (відпадіння) певних, чітко визначених обставин. До їх числа належать режим транзиту, режим митного складу, спеціальний режим банкрутства гірничих підприємств тощо.

За територією дії адміністративно-правові режими поділяються на загальнодержавні, місцеві та не пов’язані з територією взагалі. До загальнодержавних належать режим іноземного інвестування, паспортний режим, тощо. Місцевими є режими які діють на окремій, чітко визначеній частині території України. До місцевих належать режим зони митного контролю, режим земель транспорту, режим земель енергетики, режим тимчасово окупованої території. Режим надзвичайного стану може бути, в залежності від обставин, як загальнодержавним так і територіальним.

За суб’єктом, що приймає рішення про запровадження режиму можна виділити режими запроваджені Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, органами виконавчої влади на місцях і приватними особами (наприклад, режим імпорту чи режим комерційної таємниці).

В залежності від суб’єктів, на яких поширюється дія режиму можна виділити режими розраховані на невизначене коло осіб (режим воєнного стану чи режим безпеки дорожнього руху); режими розраховані на обмежене або визначене коло осіб (режим вільної економічної зони – розрахований на суб’єктів що здійснюють підприємництво у цій зоні; режим державної таємниці поширюється на осіб, що мають доступ до такої таємниці; режим внутрішньої служби (внутрішній порядок) поширюється на військовослужбовців; тощо) та індивідуальні режими (наприклад, усі митні режими).

За сферою дії можна виокремити безпекові режими, природоохоронні режими, режими що діють у сфері економіки, режими, що діють у сфері культури, тощо.

*Контрольне питання*

Адміністративно-правові режими застосовуються з метою:

А) забезпечення національної безпеки та громадського порядку;

Б) розв’язання певних управлінських завдань шляхом врегулювання суспільних відносин особливим чином;

В) забезпечення притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності;

Г) надання спеціальних повноважень органові виконавчої влади.

Специфічною рисою адміністративних режимів є те, що вони:

А) запроваджуються органами виконавчої влади;

Б) мають чітко визначений термін дії;

В) врегулювати суспільні відносини по іншому, не так як вони регулювались раніше;

Г) встановлюють нові обмеження прав та свобод громадян.

***Лекція 2***

***Надзвичайні режими***

Надзвичайні режими це адміністративно-правові режими запровадження яких передбачає обмеження окремих прав і свобод людини та громадянина. Обмеженими можуть бути і права юридичних осіб, однак ця ознака не є обов’язковою для надзвичайного режиму.

До числа надзвичайних режимів належать:

1. Режим надзвичайного стану (регулюється Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану»).
2. Режим воєнного стану (регулюється Законом України «Про правовий режим воєнного стану»).
3. Режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи (регулюється Законом України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи»).
4. Режим тимчасово окупованої території (регулюється Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»).
5. Режим у районі проведення антитерористичної операції (регулюється Законом України «Про боротьбу з тероризмом»);
6. Режим зони надзвичайної екологічної ситуації (регулюється Законом України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»).

Спірним є питання щодо віднесення до числа надзвичайних режиму державної таємниці та деяких інших.

Усі перераховані режими, за винятком режиму території, що зазнала радіоактивного забруднення, є строковими та розрахованими на невизначене коло осіб. Щодо сфери дії то їх можна класифікувати як безпекові, а деякі як безпеково-екологічні. Щодо території, на яку розповсюджується дія режимів то режими воєнного та надзвичайного стану можуть бути як загальнодержавними так і місцевими, інші ж – тільки місцевими.

Використовуючи структурну модель, напрацьовану нами у першій темі блоку охарактеризуємо окремі з надзвичайних режимів.

***Режим воєнного стану***

* Підставами для запровадження режиму воєнного стану є (а) збройна агресія; (б) загроза нападу; (в) небезпека державній незалежності; (г) загроза територіальній цілісності України.
* Воєнний стан вводиться указом Президента ухваленим на підставі подання Ради національної безпеки і оборони України. Після видання указу Президент негайно звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження, шляхом видання відповідного закону. Після затвердження Указу він негайно оголошується через засоби масової інформації або оприлюдненню в інший спосіб разом з законом про його затвердження. Указ набирає чинності разом із законом про його затвердження.
* Воєнний стан може бути введений на всій території України або на її частині. Строк воєнного стану визначається в Указі про його запровадження.
* Дія режиму поширюється на невизначене коло осіб.
* Під час режиму воєнного стану можуть бути запроваджені такі обмеження прав та свобод людини: введення трудової повинності; примусове відчуження майна; введення комендантської години; заборона проведення мітингів інших масових заходів; заборона або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання; встановлення квартирної повинності; примусова евакуація, тощо. Разом з тим вичерпний перелік таких обмежень та інших заходів воєнного стану має бути зафіксований у Указі про введення воєнного стану.
* Заходи режиму воєнного стану реалізуються безпосередньо Президентом України, органами військового командування та військовими адміністраціями.
* У компетенції військових адміністрацій поєднуються повноваження щодо реалізації заходів воєнного стану та щодо цивільного управління територією на якій вони діють. Органи військового командування беруть участь лише у реалізації заходів воєнного стану.

***Режим у районі проведення антитерористичної операції (режим АТО)***

* Підставою запровадження режиму АТО є загрози життю і безпеці громадян, інтересам суспільства або держави у разі, якщо усунення цієї загрози іншими способами є неможливим.
* Рішення про запровадження режиму АТО у разі високого рівню терористичної загрози приймає керівник Антитерористичного центру при СБУ за письмовим дозволом Голови СБУ, а в інших випадках - керівник координаційної групи регіонального органу СБУ за письмовим дозволом керівника Антитерористичного центру при СБУ, погодженим з Головою СБУ. Про рішення щодо запровадження режиму АТО негайно інформується Президент України.
* Режим розповсюджується на район проведення антитерористичної операції, який визначається керівництвом антитерористичної операції і може являти собою не лише ділянку місцевості а й транспортний засіб, будівлю, споруду, тощо. Режим діє з моменту його запровадження до моменту завершення антитерористичної операції, тобто до припинення та ліквідації загроз життю і здоров'ю людей, які знаходилися в районі її проведення.
* Дія режиму поширюється на невизначене коло осіб.
* Вичерпний перелік законних прав та інтересів осіб, які можуть бути обмежені в законодавстві відсутній, разом з тим прямо передбачено що може бути: (а) обмежене право на перебування в районі проведення АТО; (б) застосоване затримання без дозволу суду на термін до 30 діб; (в) порушено права на недоторканість житла; (г) встановлено спеціальний порядок переміщення товарів на територію.
* Управління реалізацію режиму АТО здійснює оперативний штаб, очолюваний керівником Антитерористичного центру при СБУ (координаційної групи відповідного регіонального органу СБУ) або особою, яка його заміщує.
* Основні повноваження оперативного штабу пов’язані з: (а) безпосереднім керівництвом проведення АТО; (б) забезпеченням проведенням АТО; (в) встановленням обмежень прав та свобод громадян у районі проведення АТО; (г) інформуванням про перебіг АТО; (д) звернення до Ради національної безпеки та оборони з поданням щодо введення надзвичайного стану.

***Режим тимчасово окупованої території (режим ТОТ)***

* Підставою запровадження режиму є окупація частини державної території України Російською Федерацією.
* Режим був запроваджений шляхом ухвалення спеціального Закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України».
* Початком тимчасової окупації є 20 лютого 2014 року, однак режим ТОТ почав діяти з 27 квітня 2014 року. Закінчення режиму пов’язують з настанням такого юридичного як звільнення тимчасово окупованої території. Ця територія чітко визначена Законом і охоплює сухопутну територію Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, внутрішні води України цих територій, внутрішні морські води і територіальне море України навколо Кримського півострова, територія виключної (морської) економічної зони України вздовж узбережжя Кримського півострова та прилеглого до узбережжя континентального шельфу України, а також на повітряний простір над цими територіями.
* Дія режиму поширюється на невизначене коло осіб.
* Щодо прав та законних інтересів громадян, то режим ТОТ їх не обмежує, але визнає існування таких обмежень, що виникли у результаті окупації території України. Також визнається неможливість їх здійснення у звичайному порядку і пропонується більш складний механізм реалізації порушених прав. Так виборче право громадяни України, що проживають у зоні дії режиму ТОТ можуть реалізувати лише на інших територіях, судовий захист їх прав здійснюється у судах міста Києва, дещо ускладнено порядок в’їзду та виїзду до тимчасово окупованої території. Стосовно права власності, то у законі прописаний специфічний порядок його захисту, однак його дієвість вкрай сумнівна.
* Окремий орган, який би здійснював реалізацію режиму ТОТ відсутній, разом з тим окремі повноваження з цього приводу покладено на самі різноманітні як державні так і недержавні органи. Так, наприклад, для вступу у спадщину на території дії режиму ТОТ заяву можна подати будь-якому нотаріусові на території України.

*Контрольні питання*

Який з перерахованих законів не має відношення до надзвичайних правових режимів:

А) «Про правовий режим воєнного стану»

Б) «Про боротьбу з тероризмом»

В) «Про запобігання корупції»

Г) «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»

Характерною для всіх надзвичайних режимів є наступна риса:

А) Вони є тимчасовими

Б) Їх запровадження веде до обмеження прав та законних інтересів громадян

В) Вони можуть бути запроваджені лише Президентом чи Верховною Радою України

Г) Рішення про їх запровадження оформлюється у формі указу.

***Лекція 3***

***Звичайні (ординарні) адміністративно-правові режими***

Ординарних адміністративно-правових режимів значно більше ніж надзвичайних і запропонувати спільну рису, яка б була притаманна їм усім складно. Їх об’єднує скоріше відсутність такої риси. На відміну від надзвичайних усі ординарні режими за жодних обставин не обмежують законних прав та інтересів людини і громадянина.

Ординарні режими можна умовно розділити на три великі групи: *режими територій; режими діяльності та режими об’єкта*.

*Режими територій* регулюють суспільні відносини які виникають в межах конкретної, чітко визначеної місцевості чи пов’язані з нею. До їх числа належать режим земель транспорту, режим охоронюваної археологічної території, режим зони митного контролю, режим вільної економічної зони, тощо. Цих режимів не так багато, але вони досить ретельно врегульовані і мають чимале значення для здійснення державного управління в цілому.

*Режими об’єктів* регулюють суспільні відносини, що стосуються таких об’єктів. Виникнення цих режимів передбачає закріплення за тим чи іншим об’єктом специфічного, відмінного від близьких аналогів, статусу. Саме ця специфічність є основою режиму. До числа режимів об’єктів можна віднести правові режим майна, що забезпечує діяльність Верховної Ради України та майна Збройних Сил України, правовий режим об’єктів культурної спадщини, правові режими що діють на охоронюваних об’єктах, тощо.

Самими чисельними є *режими діяльності*. До їх числа можна віднести усі митні режими, режим іноземного інвестування, режим внутрішньої служби, режим оперативно-розшукової діяльності, режим обігу наркотичних засобів, режим обігу лікарських засобів, режим обігу дорогоцінних металів, тощо.

Типовими адміністративно-правовими ординарними режимам є митні режими.

Митний кодекс регламентує порядок переміщення товарів через митний кордон України, однак слід мати на увазі, що в реальному житті можлива велика кількість варіантів такого переміщення. Так товари можуть ввозитись або вивозитись на митну територію України. Таке ввезення може бути постійним або тимчасовим. Також товари можуть зберігатись на митній території України або переміщатись через неї без використання в Україні. Зважаючи на це законодавець запропонував чотирнадцять видів митних режимів. Кожен з них регламентує порядок переміщення товарів через митний кордон з урахуванням конкретних обставин, напрямку, мети такого переміщення. Тобто кожен з них є специфічним і відрізняється від інших тринадцяти.

Для того щоб здійснити переміщення товарів через митний кордон його власник має обрати один з митних режимів та зафіксувати свій вибір у формалізованому юридичному документі – митній декларації. Одночасно товар може бути поміщений під один митний режим, однак за певних обставин такий режим може бути змінений. Вибір режиму – право власника товару який переміщається через митний кордон. В ряді випадків таке рішення потребує погодження з органами фіскальної служби, а в ряді – ні.

Працівники митниці, які безпосередньо реалізують митну справу в Україні, здійснюють митний контроль та митне оформлення у відповідності до правових норм, що входять до обраного власником митного режиму.

До митного режиму зазвичай входять норми, які визначають: (а) умови поміщення товару у митний режим; (б) статус товару; (в) термін дії митного режиму; (г) спосіб завершення митного режиму; (д) пільги чи обмеження пов’язані з режимом; (е) випадки коли застосування режиму заборонене/дозволене; (є) тощо.

Дещо спільного з митними режимами має режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду. В Законі України «Про природно-заповідний фонд України» цей термін застосовується в однині, однак при ознайомленні з текстом акту стає зрозумілим, що в нашій державі існує одинадцять видів об’єктів природно-заповідного фонду (природний заповідник, біосферний заповідник, заказник, ландшафтний парк, тощо). Правовий режим кожного з них має свої особливості. Так у заказниках обмежується або забороняється мисливство та діяльність, що суперечить цілям і завданням, передбаченим положенням про заказник, а на території заповідних урочищ забороняється будь-яка діяльність, що порушує природні процеси, які відбуваються у природних комплексах, включених до їх складу. Хоч є у всіх одинадцяти режимів і спільні риси. Наприклад, напрацьована єдина процедура запровадження режимів.

Іншим чином побудована система адміністративно-правових режимів у царині інвестиційної діяльності. Закон України «Про інвестиційну діяльність» визначає загальні засади, сутність, структуру такої діяльності, однак про режими в ньому мова не йде. Питання адміністративних режимів постає тоді, коли виникає необхідність специфічного регулювання виділеного напрямку інвестиційної діяльності. Так окремими законами встановлено спеціальні режими інвестиційної діяльності у Закарпатській області, місті Харкові, місті Шостці, на територіях пріоритетного розвитку в Житомирській області, у ряді інших територій, а також режим іноземного інвестування. Кожен з цих режимів є індивідуальним і відрізняється від звичайного порядку інвестиційної діяльності.

Не всі ординарні адміністративно-правові режими поєднуються у міні системи, як митні чи інвестиційні режими. Багато з них є цілком самостійними. Прикладом може слугувати режим державного кордону України. Він являє собою порядок перетину державного кордону, утримання державного кордону, провадження різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні.

Підставою для запровадження цього режиму можна вважати оформлення України як самостійної, незалежної держави. Рішення про введення режиму закріплене у Законі «Про державний кордон України». Цей режим є безстроковим і діє на чітко визначеній території.

Забезпечує реалізацію режиму Державна прикордонна служба та її органи на місцях у взаємодії зі Збройними Силами України.

Дія режиму поширюється на невизначене коло осіб. Для них встановлено порядок та місця перетину державного кордону, вимоги щодо документів, які дають право перетину державного кордону тощо. Також передбачено проведення прикордонного контролю та можливість тимчасове припинення сполучення через державний кордон. Господарська діяльність на державному кордоні здійснюються таким чином, щоб забезпечувався належний порядок. Компетентними органами за погодженням з органами Державної прикордонної служби України з урахуванням місцевих умов установлюється спеціальний порядок здійснення всіх видів господарської діяльності в межах режиму державного кордону.

*Контрольні питання*

Митні режими визначають:

А) Порядок переміщення товарів через митний кордон

Б) Митні правила

В) Статус зон митного контролю

Г) Правовий статус товарів, що переміщаються через митний кордон

Не є звичайним (ординарним) адміністративно-правовим режимом:

А) Режим державного кордону

Б) Режим обігу наркотичних засобів

В) Режим території, що зазнала радіоактивного забруднення

Г) Режим земель транспорту.

**Список літератури**

Бєлєвцева В. До питання класифікації адміністративно-правових режимів / B. Бєлєвцева // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vapnu/2009_2/Belevceva.pdf>

Васильєва Т.С. Адміністративно – правовий режим господарської діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т.С. Васильєва. – Харків, 2011. – 21 с

Ковальова М.В. Адміністративно – правові режими підприємницької діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / М.В. Ковальова. – Харків, 2007. – 22 с.

Кузніченко С. О. Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель: монографія / Кузніченко С. О. - К.: Прецедент, 2009. - 488 с.

Настюк В. Я. Адміністративно-правові режими у сфері національної безпеки та протидії тероризму: монографія. - К.: НКЦ, 2008. 280 с.

Настюк В. Я., Бєлєвцева В. В. Адміністративно-правові режими в Україні : монографія / Настюк В. Я., Бєлєвцева В. В. — Х. : Право, 2009. — 128 с.

Рушайло, В. Б. Административно-правовые режимы : монография / В. Б. Рушайло. – М., 2000.