

ХАРКІВСЬКІЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ В. Н. КАРАЗІНА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

СЛАВКО АННА СЕРГІЇВНА

УДК 347.215(043.5)

ДИСЕРТАЦІЯ

ТИПОЛОГІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ А.С. Славко

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор Лук'янець Д.М.

Харків – 2019

АНОТАЦІЯ

Славко А.С. Типологія адміністративно-правових режимів. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна Міністерство освіти і науки України. – Харків, 2019.

У дисертації обґрунтовано авторський варіант типології адміністративно-правових режимів та дано коротку характеристику кожному із виділених типів адміністративно-правових режимів. На основі аналізу загальних типологічних характеристик адміністративно-правових режимів зроблено рекомендації щодо внесення змін до чинного законодавства.

У першому розділі «Методика типології адміністративно-правових режимів» доведено ефективність використання типології у сфері правничих наук та обґрунтовано етапи побудови типології адміністративно-правових режимів. Зокрема, вказано, що першим етапом створення типології має бути вивчення поняття «правовий режим» та його характерних ознак. Виділено характерні ознаки правових режимів, такі як власне, специфічне поєднання правових засобів та специфічне правове регулювання, відмінне від так званого «загального правила», чітко окреслені часові, суб'єктні чи просторові межі та комплексність правового регулювання. Сформульовано авторське визначення поняття «правовий режим» як сукупності правових засобів, за допомогою яких специфічно (відмінно від загального правила) у комплексі врегульовано чітко окреслену в часі/просторі/за колом осіб сферу суспільних відносин.

Також виділено характерні ознаки адміністративно-правових режимів, які дозволяють відрізнити їх від правових режимів у інших галузях права: специфічна, пов'язана з цілями публічної адміністрації, мета, переважне використання заборон і зобов'язань як засобів забезпечення режиму, особи,

наділені адміністративною право- і дієздатністю як основні суб'єкти режиму тощо. На основі цих ознак було сформульовано авторське визначення адміністративно-правового режиму, відповідно до якого він є сукупністю правових засобів, переважно заборон і зобов'язань, за допомогою яких специфічно врегульовано чітко окреслену в часі/просторі/за колом осіб сферу адміністративно-правових відносин.

На основі аналізу чинного законодавства та наукових концепцій, розроблено і обґрунтовано перелік основних критеріїв типології адміністративно-правових режимів, до яких належать підстава введення в дію режиму (об'єктивна, така що не залежить від волі органів публічної адміністрації, чи суб'єктивна, така, що лежить у сфері волі органів публічної адміністрації), мета режиму (стабілізація - повернення до попереднього стану, відновлення законності – та модернізація – удосконалення чинних правил чи врегулювання певної сфери суспільних відносин), носій режиму (територія, вид діяльності, предмет матеріального світу тощо), засоби забезпечення режиму (заборони, зобов'язання чи рекомендації) та результат впливу режиму на права людини (їх звуження чи розширення).

У рамках другого розділу «Типи адміністративно-правових режимів» дано коротку характеристику кожного типу виділених режимів. Зокрема, встановлено, що підставою введення в дію надзвичайних режимів, до яких належать режим воєнного та надзвичайного стану, режим проведення антитерористичної операції, режим надзвичайної ситуації тощо, є об'єктивні обставини, які не залежать від волі суб'єктів публічної адміністрації на кшталт воєнної агресії, природних чи техногенних катастроф тощо. Метою таких режимів є стабілізація ситуації, повернення до попереднього стану. Носієм режиму є діяльність органів публічної адміністрації щодо врегулювання ситуації, а засобами забезпечення режиму переважно виступають заборони і зобов'язання. Введення в дію надзвичайних режимів тягне за собою звуження прав і свобод людини і громадянина. Зроблено пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства.

Визначено, що установчі режими, до яких належать режим окупованої території та режим території, яка зазнала радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, вводяться в дію з підстав, які не залежать від волі суб'єктів публічної адміністрації. Їх метою є модернізація – врегулювання ситуації, яка склалася нещодавно і триватиме невизначено довгий проміжок часу. Носієм таких режимів є територія (окупована, забруднена радіоактивними речовинами тощо). Дія режиму забезпечується переважно заборонами і зобов'язаннями, що тягне за собою звуження обсягу прав і свобод людини і громадянина. Вказано на потребу внести зміни і поправки до чинного законодавства.

Охарактеризовано предметні режими, до яких, зокрема, запропоновано віднести режим вогнепальної зброї, режим поводження з наркотичними засобами і психотропними речовинами, режим поводження з відходами, режим державної таємниці тощо. Вони вводяться у дію із суб'єктивних підстав. Метою таких режимів є модернізація – встановлення нових правил поведінки чи удосконалення тих, які вже діють. Носіями таких режимів є предмети матеріального світу. Режим забезпечується переважно заборонами і зобов'язаннями. Зроблено пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства.

Вказано, що контрольно-сервісні режими, до яких належать митні режими, прикордонний режим, режим у пунктах пропуску через державний кордон, режим паспортизації вводяться у дію з суб'єктивних підстав з модернізаційною метою. Засобами забезпечення режимів є переважно зобов'язання та заборони. Носіями режимів виступають окремі види діяльності, а результатом впливу на обсяг прав людини є їх обмеження. Обґрунтовано необхідність внесення змін та поправок до чинного законодавства.

Визначено, що пільгові режими, до яких запропоновано відносити режим ліцензування та режим спеціальної (вільної) економічної зони, вводяться в дію з суб'єктивних підстав і мають модернізаційну мету. Носіями

таких режимів є види діяльності – ліцензованої чи тієї, яка здійснюється у рамках спеціальної (вільної) економічної зони. Дія пільгових режимів забезпечується переважно зобов'язаннями та рекомендаціями, що призводять до розширення обсягу прав і свобод людини і громадянина. На підставі вказаної характеристики зроблено пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства.

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що дисертаційне дослідження є однією з перших в українській науці адміністративного права спробою побудови типології адміністративно-правових режимів. У ньому відображено методику побудови типології у сфері права, наведено характеристику виділених типів адміністративно-правових режимів та обґрунтовано пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства.

Автор вперше визначив адміністративно-правовий режим як сукупність правових засобів, переважно заборон і зобов'язань, за допомогою яких специфічно врегульовано чітко окреслену в часі/просторі/за колом осіб сферу адміністративно-правових відносин. Також автор запропонував основні та додаткові критерії для створення типології адміністративно-правових режимів, до яких належать підстава введення в дію режиму, мета режиму, носій режиму, засоби забезпечення режиму та результат впливу режиму на права людини. Крім того, у роботі розроблено авторську типологію адміністративно-правових режимів, до якої входять п'ять типів адміністративно-правових режимів, зокрема надзвичайні, установчі, предметні, контрольно-сервісні та пільгові режими та сформульовано пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства, ґрунтуючись на загальних закономірностях правового регулювання у межах описаних типів.

Автором у роботі удосконалено класифікацію сучасних наукових та законодавчих підходів до визначення змісту поняття «правовий режим» та критерії відокремлення відносин, врегульованих у рамках правових режимів, від інших правовідносин, до яких належать власне, специфічне поєднання

правових засобів та специфічне правове регулювання, відмінне від так званого «загального правила», чітко окреслені часові, суб'єктні чи просторові межі та комплексність правового регулювання. Автором також удосконалено існуючі в юридичній науці та законодавстві систематизації (класифікації) адміністративно-правових режимів.

У цій роботі набули подальшого розвитку обґрунтування використання типології як інструменту групування та впорядкування об'єктів у правничій сфері, який дає змогу як сформулювати так званий «збірний», усереднений тип певного предмета чи явища, так і здійснити рейтингування на основі «ідеального» типу, а також уявлення про структуру правових режимів, що включає такі елементи як мета режиму, рамки режиму, режимні заходи, суб'єкти режиму, гарантії режиму.

Також у роботі приділено увагу визначальним характеристикам адміністративно-правових режимів, до яких належать мета, що полягає у виконанні задач, які стоять перед публічною адміністрацією, рамки режиму, які встановлюються адміністративним правом, забезпечення режиму засобами адміністративного права та визначення статусу суб'єктів режиму адміністративним правом, та ретроспективному аналізу розвитку окремих адміністративно-правових режимів у вітчизняному законодавстві.

Ключові слова: типологія, правовий режим, адміністративно-правовий режим, критерій, режим воєнного стану, режим надзвичайного стану, режим проведення антитерористичної операції, режим території, яка зазнала забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, режим окупованої території, режим державної таємниці, паспортний режим, режим спеціальної (вільної) економічної зони.

ABSTRACT

Slavko A.S. Typology of Administrative Law Regimes. - Qualifying research work as the manuscript.

The thesis for a candidate's degree by the specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Financial Law; Informational Law». – V. N. Karazin Kharkiv National University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2019.

The dissertation substantiates the author's version of creating administrative law regimes typology and gives a brief description of each type of administrative law regimes. On the basis of the analyses of general typological characteristics of the administrative law regimes recommendations to amend the current legislation were made.

In the first chapter «Methodology of administrative law regimes typology» the efficiency of typology using in the field of legal sciences is proved and the stages of administrative law regimes typology's construction are substantiated. In particular, it is stated that the first step in creating a typology should be the studying of the «legal regime's» concept and its characteristics. Characteristic features of legal regimes are distinguished, such as their own, specific combination of legal remedies and specific legal regulation, different from the so-called «general rule», clearly defined time, subject or spatial boundaries and complexity of legal regulation. The author defines the concept of «legal regime» as a complex of legal remedies by which the sphere of public relations clearly defined in time / space / persons is regulated.

There are also distinguished features of administrative law regimes: specific, related to the goals of public administration, purpose; preferential use of prohibitions and obligations as a remedies of securing the regime, persons empowered with administrative capacity as the main subjects of the regime, etc. On the basis of these features, the author defines the administrative-legal regime as

a complex of legal remedies, mainly prohibitions and obligations, by which the clearly defined in time / space / persons sphere of administrative-legal relations is regulated.

On the basis of the current legislation and scientific concepts analysis, the list of the main criteria of the typology of administrative law regimes is created: the ground for the regime establishing (objective, independent of the will of the public administration bodies, or subjective, which depends of the will of the public administration bodies), the purpose of the regime (stabilization - restoration to the previous state, restoration of legitimacy, and modernization - improvement of existing rules or regulation of a certain sphere of social relations), regime's carrier (area, type of activity, the subject of the material world, etc.), regime's remedies (prohibitions, obligations or recommendations) and the result of the regime's impact on human rights (their narrowing or extension).

Within the second chapter «Types of administrative and legal regimes» a brief description of each created type of administrative law regimes is given. In particular, the ground for the emergency regimes (which include the martial law and the state of emergency, the regime of anti-terrorist operation, the regime of emergency, etc.) establishing are objective circumstances that do not depend on the will of public administration bodies such as the military aggression, natural or man-made disasters, etc. The purpose of such type of regimes is to stabilize the situation and return to its previous state. The regime's carrier is the activities of public administration bodies, and the remedies of providing the regime are mainly prohibitions and obligations. The establishing of emergency regimes entails the narrowing of human and citizen's rights and freedoms. Proposals have been made to amend the current legislation.

It is determined that the constituent regimes, which include the occupied territory regime and the regime of the territory exposed to radioactive contamination as a result of the Chernobyl accident, are established on grounds which are independent of the will of the public administration bodies. Their purpose is to modernize - to regulate a recent situation that will continue

indefinitely long. The carrier of such type of regimes is the territory (occupied, contaminated with radioactive substances, etc.). The regime's action is mainly driven by prohibitions and obligations, which entails narrowing the scope of human and citizen's rights and freedoms. Changes and amendments to the current legislation are indicated in the dissertation.

The subject regimes, which according to the dissertation thesis, include the regime of firearms, the regime of drug and psychotropic substances, the regime of waste, the regime of state secret, are characterized. They are put into effect by subjective grounds. The purpose of such regimes is to modernize - to establish new rules of conduct or to improve those already in force. The carriers of such regimes are the objects of the material world. The regime is mainly provided by prohibitions and obligations. Proposals have been made to amend the current legislation.

It is stated that the control-service regimes to which the customs regimes, the border regime, the regime at the border crossing points, the passporting regime included, are put into effect on a subjective ground for modernization purposes. The remedies of securing the regimes are mainly obligations and prohibitions. Regime's carriers are certain activities, and their impact on the scope of human rights is their restriction. The necessity to amend the existing legislation is substantiated.

It has been determined that the privileged regime, to which we refer the licensing regime and the regime of the special (free) economic zone, are established subjectively and have a modernization purpose. The carriers of such regimes are activities - sub-licensed or one that is carried out within a special (free) economic zone. The benefits of the privileged regimes are mainly secured by obligations and recommendations that lead to the extension of the rights and freedoms of the person and the citizen. On the basis of the mentioned characteristic, proposals for improvement of the current legislation were made.

The academic novelty of the results is that the dissertation thesis are one of the first in Ukrainian doctrine of administrative law attempts to build a typology of

administrative legal regimes. It reflects the methodology of the typology's building in the field of law, describes the characteristics of the selected types of administrative and legal regimes and substantiates proposals for amendments to the current legislation.

For the first time, the author defined the administrative-legal regime as a complex of legal means, mainly prohibitions and obligations, by which the clearly defined in time / space / persons sphere of administrative-legal relations, is regulated. The author also suggested basic and additional criteria for creating a typology of administrative-legal regimes, which include the grounds for enactment of the regime, the purpose of the regime, the carrier of the regime, the means of securing the regime and the result of the regime's impact on human rights. In addition, the author has developed an original typology of administrative-legal regimes, which includes five types of administrative-legal regimes, in particular emergency, constituent, subject, control-service and privileged regimes, and formulated proposals for amendments to the current legislation, based on general patterns of legal regulation within the described types.

The author has improved the classification of modern doctrinaire and legislative approaches to the definition of the concept of «legal regime» and the criteria for separating relations regulated under legal regimes from other legal relations, to which their own, specific combination of legal means and specific legal regulation, different from the so the so-called «general rule», clearly outlining the temporal, subjective or spatial boundaries and complexity of legal regulation are related. The author also improved the existing in the legal science and legislation systematization (classification) of administrative legal regimes.

These thesis further developed the rationale for using typology as a grouping and ordering tool for objects in the legal field that enables us to formulate a so-called «aggregate», averaged type of a particular object or phenomenon, and to rank based on the «ideal» type, as well as an understanding of the structure of legal regimes, including such elements as the purpose of the regime, the framework of

the regime, the means of regime, the subjects of the regime, the guarantees of the regime.

The thesis also focus on the defining characteristics of the administrative-legal regimes, which include the objective of performing the tasks facing the public administration, the framework of the regime established by administrative law, providing the regime with administrative law and determining the status of the subjects of the regime by administrative law, and a retrospective analysis of the development of certain administrative-legal regimes in domestic law.

Keywords: typology, legal regime, administrative law regime, criterion, martial law regime, state of emergency, regime of anti-terrorist operation, regime of the territory affected by the Chernobyl accident, occupied territory regime, state secret regime, passport regime, special (free) economic zone regime.

Список публікацій здобувача за темою дисертації

– наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Славко А. С. Аналіз поняття «Правовий режим окупованої території». *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2015. № 1 (12). С. 28–33.

2. Славко А. С. Окремі критерії класифікації адміністративно-правових режимів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 6. С. 233–236. URL: http://www.pap.in.ua/6_2015/71.pdf. (Index Copernicus).

3. Славко А. С. Правовий режим воєнного стану: порівняльно-правовий аспект. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2015. № 2 (13). С. 48–52.

4. Славко А. С. Особливості регулювання банківських відносин за умов дії режиму окупованої території та режиму проведення антитерористичної операції. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 3. С. 110–115. (Index Copernicus).

5. Славко А. С. Обмеження прав і свобод людини і громадянина за умов дії режиму воєнного стану: порівняльно-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія «Право»*. 2016. Вип. 41. Том 2. С. 74–78. (Index Copernicus).

6. Славко А. С. Підходи до законодавчого визначення поняття «правовий режим». *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2017. Вип. 3, Том 2. С. 57–60. (Index Copernicus).

7. Славко А. С. Історичний розвиток концепції надзвичайних режимів. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2018. Вип. 2, Том 1. С. 189–192. (Index Copernicus).

- наукові праці у фахових зарубіжних виданнях:

8. Славко А. С. Право собственности в условиях действия чрезвычайных режимов: международно-правовой контекст. *Jurnalul juridic*

national: teorie și practică. 2018. № 4-1. С. 52–56. (Academic Resource Index, Index Copernicus).

9. Slavko A.S. Protection of human dignity in time of the emergency regimes: the practice of the European Court of Human Rights. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 3, Volume 2. P. 159–164. (Index Copernicus).

– наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

10. Славко А.С. Режими воєнного та надзвичайного стану як ознака об'єктивної сторони злочину // П'яті Харківські кримінально-правові читання: матеріали Міжнародної наукової конференції студентів та аспірантів (м. Харків, 12–13 травня 2016 р.). Харків: Право, 2016. С. 272–274.

11. Славко А.С. Режим санкцій і його вплив на господарську діяльність підприємства // Актуальні проблеми цивільного та господарського права: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Кривий Ріг, 07 жовтня 2016 р.). Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2016. С. 255–257.

12. Славко А.С. Особливі правові режими в законодавстві Російської імперії в кінці XIX – на початку XX ст. // Суспільно-політичні процеси на українських землях: історія, проблеми, перспективи: матеріали IV Всеукр. наук.- практ. конф.: у 2 част. (м. Суми, 19 травня 2017 р.) / ред. колегія: В.М. Власенко, С.І. Дегтярьов та ін. Суми: Сумський державний університет, 2017. Ч. 1. С. 84–88.

13. Славко А.С. Правовий режим окупованої території: міжнародно-правовий аспект // Міжнародні відносини: історія, теорія та практика»: матеріали міжнародної науково-практичної дистанційної конференції (м. Суми, 26 жовтня 2017 р.). / укл.: Л.Л. Гончаренко та О.Б. Потапова. Суми: Сумський державний педагогічний університет імені А.С. Макаренка, 2017. С. 168–172. URL: <http://repository.sspu.edu.ua/handle/123456789/5523>.

14. Славко А.С. Принципи права ЄС у контексті законодавства про правові режими // Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти: матеріали II

Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 23 листопада 2017 р.) : у 2 ч. Полтава: Россава, 2017. Ч. 1. С. 124–126.

15. Славко А.С. Використання типології у правничих науках // Юриспруденція та наукові товариства у ЗВО – шлях формування правника: матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Кривий Ріг, 27 квітня 2018 р.). Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2018. С. 38–40.

16. Славко А.С. Надзвичайні режими в конституціях світу: компаративістський аспект // Конгрес міжнародного та європейського права: збірник наукових праць (м. Одеса, 25–26 травня 2018 р.). Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія»; Фенікс, 2018. С. 264–267.

17. Славко А.С. Свобода вираження поглядів за умов дії надзвичайних режимів: практика ЄСПЛ // Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти: матеріали III Всеукраїнської за міжнародною участю науково-практичної конференції (м. Полтава, 25–26 жовтня 2018 р.). Полтава: Россава, 2018. С. 137–139.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	16
ВСТУП	17
РОЗДІЛ 1. МЕТОДИКА ТИПОЛОГІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ	25
1.1. Поняття та методика типології	25
1.2. Конструкція «правовий режим» та її зміст	38
1.3. Адміністративно-правовий режим: характерні ознаки	60
1.4. Критерії типології адміністративно-правових режимів	77
Висновки до розділу 1	87
РОЗДІЛ 2. ТИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ	96
2.1. Надзвичайні режими	96
2.2. Установчі режими	117
2.3. Предметні режими	138
2.4. Контрольно-сервісні режими	163
2.5. Пільгові режими	183
Висновки до розділу 2	204
ВИСНОВКИ	224
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	231
ДОДАТОК 1	263

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ВРУ – Верховна Рада України

ЗУ – Закон України

ЄКПЛ – Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод

ЄС – Європейський Союз

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини

КМУ – Кабінет міністрів України

МВС – Міністерство внутрішніх справ

ООН – Організація об'єднаних націй

ПКМУ – Постанова Кабінету міністрів України

ПНБУ – Постанова Національного банку України

РЄ – Рада Європи

СБУ – Служба безпеки України

С(В)ЕЗ – спеціальна (вільна) економічна зона

УП – Указ президента

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Правові режими загалом та адміністративно-правові режими зокрема, є доволі поширеним явищем у правових системах як України, так і переважної частини країн пострадянського простору. Адміністративно-правові режими відіграють важливу роль у регулюванні суспільних відносин, охоплюючи, зокрема, способи реакції держави на зовнішню агресію чи катастрофи природного/техногенного характеру, охорону державного кордону та інформації, що становить державну таємницю, правила поводження з предметами, які мають підвищену небезпечність для населення чи довкілля, порядок допуску до ліцензованої діяльності чи здійснення господарської діяльності у межах спеціальних (вільних) економічних зон. За порушення «режимних правил» передбачено юридичну відповідальність, у тому числі кримінальну, що свідчить про високу оцінку, яку надає законодавець ефективності адміністративно-правових режимів.

Проблематика адміністративно-правових режимів викликає інтерес не лише законодавця, а й численних дослідників-правників, у результаті чого тему не можна назвати малорозробленою. У науковому дискурсі тема правових режимів виникла завдяки працям С.С. Алексєєва, який окреслив основні теоретичні засади їх існування. Подальшу загальнотеоретичну розробку цих питань здійснювали також Б.Я. Бляхман, А.Б. Венгеров, В.В. Ласточкін, В.Б. Ісаков, С.С. Маїлян, Н.І. Матузов, А.В. Малько, І.С. Розанов тощо. Серед сучасних вітчизняних дослідників цього явища варто назвати Ю.П. Пацурківського, М.Б. Саакяна, А.І. Соколову, Б.В. Щура, О.А. Яковлева, О.В. Адабаша, Л. Вакарюк, О.І. Гайдамаку, Д.Д. Коссе, Ю.Ю. Чуприну та інших.

Безпосередньо проблематиці адміністративно-правових режимів присвятили свої праці Д.Н. Бахрах, В.В. Бєлевцева, І.П. Голосніченко,

Ю.В. Дем'янчук, В.М. Завгородня, Н.В. Коваленко, В.В. Конопльов, О.О. Крестьянінов, М.І. Лазарева, С.О. Магда, О.В. Маковська, Т.П. Мінка, В.Я. Настюк та інші. Також значна частина дослідників зосередили свої зусилля на конкретних видах режимів, наприклад, Л.Л. Коробочкіна, О.О. Семіног, К.В. Ростовська – на паспортному режимі, В.І. Царенко, М.Г. Шульга, О.О. Крестьянінов, І.М. Резнік – на митних режимах, М.В. Шапочкіна, О.В. Яценко, Т.С. Васильєва – на режимі ліцензування.

Оскільки дослідження адміністративно-правових режимів потребує використання відповідних наукових методів, окремої згадки також потребує такий вид групування об'єктів як типологія. Незважаючи на широке використання у науці та практиці, типологія й досі не посіла гідного місця у правничих науках. Між тим, вона пропонує досліднику широкий інструментарій – побудову збірних та ідеальних типів, рейтингування і моделювання тощо. На ці особливості та на ефективність типології як способу групування у юриспруденції вказували свого часу С.А. Маркова-Мурашова, Л.П. Рожкова, О.Ф. Скакун. Серед іноземних дослідників варто у першу чергу назвати М. Вебера, який заклав підвалини використання типології у соціальних науках та розробив поняття так званого «ідеального типу». Уваги також заслуговують праці К. Бейлі, Г. Бекера, В. Капеччі, Дж. МакКіні, М.С. Кагана, Ю.В. Івльова.

Жодним чином не применшуючи внеску теоретиків і практиків, зауважимо, що, незважаючи на широке закріплення у законодавстві та тривале обговорення у наукових дискусіях, практично жодне з теоретичних, узагальнюючих положень про правові режими не набуло статусу загальноновизнаного. Особливо дискусійними є питання змісту правового режиму, ознак, які дозволяють вирізнити адміністративно-правовий режим, класифікації адміністративно-правових режимів.

Дисертаційне дослідження спрямоване на визначення змісту, ознак та структури правових режимів, виділення характерних ознак адміністративно-правових режимів. У межах дослідження побудовано типологію

адміністративно-правових режимів, здійснено детальний аналіз кожного з виділених типів та обґрунтовано пропозиції щодо внесення змін до національного законодавства про правові режими.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є створення типології адміністративно-правових режимів.

Відповідно до поставленої мети дослідження визначено такі основні його завдання:

- охарактеризувати методику застосування типології у сфері правничих наук;

- на основі аналізу наукових концепцій і законодавчих дефініцій охарактеризувати поняття «правовий режим», його зміст і структуру;

- виділити визначальні ознаки адміністративно-правового режиму;

- виокремити і обґрунтувати критерії типології адміністративно-правового режиму;

- описати надзвичайні адміністративно-правові режими і надати пропозиції щодо удосконалення правового регулювання у зазначеній сфері;

- дати характеристику установчому типу адміністративно-правових режимів та обґрунтувати необхідність внесення змін до чинного законодавства;

- окреслити сферу дії адміністративно-правових режимів предметного типу та надати пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства;

- проаналізувати контрольні-сервісні адміністративно-правові режими, вказати на основні тенденції їх розвитку і бажані напрямки реформування у згаданій сфері;

- послуговуючись виділеними нами критеріями типології, дати характеристику пільгових адміністративно-правових режимів і вказати на основні недоліки чинного законодавства у сфері їх дії.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері дії адміністративно-правових режимів.

Предметом дослідження виступають взаємозв'язки та загальні закономірності функціонування адміністративно-правових режимів, які дають змогу побудувати їх типологію.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є комплексний підхід до вивчення особливостей законодавства, яке регулює відносини у сфері дії адміністративно-правових режимів. Крім власне методу типології, у процесі дослідження використовувались як загальнонаукові, так і спеціально-юридичні методи наукового пізнання. Зокрема, у межах усього дисертаційного дослідження широко використовувалися такі загальнонаукові методи як аналіз і синтез, що дозволило детально дослідити позиції вчених-правників і чинне законодавство та запропонувати зміни до останнього. Використання діалектичного методу у поєднанні з інституціональним дозволило вивчити засади функціонування органів публічної адміністрації в умовах дії надзвичайних (підрозділ 2.1) та установчих (підрозділ 2.2) адміністративно-правових режимів. Історичний метод широко використовувався для ілюстрації розвитку окремих типів адміністративно-правових режимів, наприклад, пільгових (підрозділ 2.5) та предметних (підрозділ 2.3). Для аналізу структури адміністративно-правових режимів (підрозділи 1.2, 1.3) використовувався системний підхід.

За допомогою формально-юридичного методу було встановлено зміст чинного законодавства у сфері дії адміністративно-правових режимів. За допомогою компаративістського методу було проведено порівняння вітчизняного та зарубіжного законодавства і правозастосовної практики у контексті адміністративно-правових режимів (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5).

Наукова новизна отриманих результатів полягає у тому, що дисертаційне дослідження є однією з перших в українській науці адміністративного права спроб побудови типології адміністративно-правових режимів. У ньому відображено методiku побудови типології у сфері права,

наведено характеристику виділених типів адміністративно-правових режимів та обґрунтовано пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства.

Основні результати дослідження, які становлять його наукову новизну, характеризуються такими положеннями:

уперше:

– надано авторське визначення адміністративно-правового режиму як сукупності правових засобів, переважно заборон і зобов'язань, за допомогою яких специфічно врегульовано чітко окреслену в часі/просторі/за колом осіб сферу адміністративно-правових відносин;

– запропоновано основні та додаткові критерії для створення типології адміністративно-правових режимів, до яких належать підстава введення в дію режиму, мета режиму, носій режиму, засоби забезпечення режиму та результат впливу режиму на права людини;

– розроблено авторську типологію адміністративно-правових режимів, до якої входять п'ять типів адміністративно-правових режимів, зокрема надзвичайні, установчі, предметні, контрольні-сервісні та пільгові режими та сформульовано пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства, ґрунтуючись на загальних закономірностях правового регулювання у межах описаних типів;

удосконалено:

– класифікацію сучасних наукових та законодавчих підходів до визначення змісту поняття «правовий режим»;

– критерії відокремлення відносин, урегульованих у межах правових режимів, від інших правовідносин, до яких належать власне, специфічне поєднання правових засобів та специфічне правове регулювання, відмінне від так званого «загального правила», чітко окреслені часові, суб'єктні чи просторові межі та комплексність правового регулювання;

– існуючі в юридичній науці та законодавстві систематизації (класифікації) адміністративно-правових режимів;

набули подальшого розвитку:

– обґрунтування використання типології як інструменту групування та впорядкування об'єктів у правничій сфері, який дає змогу як сформулювати так званий «збірний», усереднений тип певного предмета чи явища, так і здійснити рейтингування на основі «ідеального» типу;

– уявлення про структуру правових режимів, що включає такі елементи як мета режиму, межі режиму, режимні заходи, суб'єкти режиму, гарантії режиму;

– визначальні характеристики адміністративно-правових режимів, до яких належать мета, що полягає у виконанні завдань, що стоять перед публічною адміністрацією, межі режиму, що встановлюються адміністративним правом, забезпечення режиму засобами адміністративного права та визначення статусу суб'єктів режиму адміністративним правом;

– ретроспективний аналіз генези окремих адміністративно-правових режимів у вітчизняному законодавстві.

Апробація матеріалів дисертації. Дисертація виконана, обговорена й схвалена до захисту на кафедрі державно-правових дисциплін юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.

Окремі результати дослідження доповідалися на таких науково-практичних заходах: Міжнародна наукова конференція студентів та аспірантів «П'яті Харківські кримінально-правові читання» (м. Харків, 12–13 травня 2016 р.), Всеукраїнська науково-практична конференція «Актуальні проблеми цивільного та господарського права» (м. Кривий Ріг, 07 жовтня 2016 р.), IV Всеукраїнська науково-практична конференція «Суспільно-політичні процеси на українських землях: історія, проблеми, перспективи» (м. Суми, 19 травня 2017 р.), Міжнародна науково-практична дистанційна конференція «Міжнародні відносини: історія, теорія та практика» (м. Суми, 26 жовтня 2017 р.), II Всеукраїнська науково-практична конференція «Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти» (м. Полтава, 23 листопада 2017 р.), II Всеукраїнська науково-практична конференція «Юриспруденція та наукові

товариства у ЗВО-шлях формування правника», присвячена 57-й річниці з Дня заснування навчального закладу (м. Кривий Ріг, 27 квітня 2018 р.), Конгрес міжнародного та європейського права (м. Одеса, 25–26 травня 2018 р.), III Всеукраїнська за міжнародною участю науково-практична конференція «Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу» (м. Полтава, 25–26 жовтня 2018 р.).

Структура та обсяг дисертації. Структура дисертаційної роботи зумовлена метою та завданнями дослідження. Дисертація складається з анотації, вступу, двох розділів, які складаються з дев'ятох підрозділів, висновків, списку використаних джерел (276 найменувань на 31 сторінці) та додатку. Загальний обсяг дисертації становить 265 сторінок, з них основного тексту – 216 сторінок.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Роботу виконано відповідно до напрямів науково-дослідної роботи кафедри державно-правових дисциплін Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна на 2016–2019 роки «Реформування адміністративного права в умовах сучасних соціально-політичних трансформацій» (номер державної реєстрації 0116U000915).

Окремі частини дослідження виконано у межах освітнього проєкту «600115-EPP-1-2018-1-UA-EPPJMO-MODULE Впровадження в Україні цінностей Європейського Союзу», що співфінансується Виконавчим агентством ЄС з освіти, аудіовізуальних засобів та культури у межах напрямку Модуль Жана Моне програми Erasmus+.

Практичне значення отриманих результатів. Сформульовані та обґрунтовані у дисертації положення, висновки та рекомендації спрямовані на більш глибоке вивчення категорії правових режимів та створення типології адміністративно-правових режимів. Результати проведеного дослідження можуть бути використані:

– у науково-дослідницькій сфері – при подальшому дослідженні адміністративно-правових режимів;

– у правотворчості – для удосконалення чинного законодавства України у сфері дії адміністративно-правових режимів;

– у правозастосовній сфері – з метою удосконалення діяльності органів публічної адміністрації а умовах дії адміністративно-правових режимів;

– у навчальному процесі – при викладанні навчального курсу «Адміністративне право», підготовці навчально-практичних та методичних посібників із зазначеного курсу тощо.

РОЗДІЛ 1. МЕТОДИКА ТИПОЛОГІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

1.1. Поняття та методика типології

Групування певних об'єктів оточуючого світу застосовується людством доволі давно і ґрунтується на найпростіших мисленневих операціях. Згадки про правила групування можна знайти ще у древньогрецьких філософів (наприклад, Порфирія, Аристотеля тощо) [11, с. 246]. Н. Зверев зазначав, що групування є однією з невід'ємних властивостей людської психіки, яка ґрунтується на впізнаванні певних однорідних рис, притаманних різним явищам, суб'єктам чи об'єктам. Саме виокремлення такої риси (критерію) і судження щодо того, притаманна вона чи ні певному колу об'єктів, дозволяє провести найпростіше групування [78, с. 7].

Далі, з розвитком науки, дослідники все частіше і частіше використовували різноманітні форми групування: починаючи з класифікації тваринного світу Ліннея і періодичної системи хімічних елементів Менделєєва і до типологій мов і цивілізацій. Проте, вбачається, що з точки зору методології, питання класифікації та типології були недостатньо розробленими. Пізніше, вже у ХХ столітті, М. Вебером було окреслено та обґрунтовано поняття «ідеального типу», а Дж. МакКіні – «побудованого», «збірного» типу.

При описі процесів поділу використовують такі поняття як члени поділу (вся сукупність елементів, які підлягають поділу); клас (група елементів, яка характеризується однаковою вираженістю в них певної ознаки, отримана в результаті поділу); критерій (ознака, яка використовується для поділу/групування) [18, с. 85-92]. Такі групування або поділ, якщо вони

здійснюються з дотриманням законів логіки, отримують назви «класифікація», «типологія», «систематизація», «періодизація» і кожна з них характеризується певними особливостями і дає внаслідок свого використання різні результати.

За загальним правилом, періодизація – це поділ на періоди. Зазвичай такий вид групування покликаний знайти деякі характерні особливості, які спостерігаються в рамках певного відрізка часу. Під класифікацією ми розуміємо особливий вид поділу поняття, який полягає в тому, що члени поділу (класи) у його результаті займають точно встановлене, постійне місце, поділ загалом має стійкий, довготривалий характер і його застосовують як відносно сталу форму знань [241, с. 115]. У свою чергу, систематика – приведення в систему, а також системна класифікація предмету вивчення, а типологія – вид наукової систематизації, класифікації чогось за спільними ознаками з допомогою абстрактних теоретичних моделей (типів), у яких фіксуються найважливіші структурні або функціональні особливості досліджуваних об'єктів [19, с. 85-92].

Як бачимо, судячи із загальноприйнятих визначень, у більшості випадків між згаданими поняттями не роблять суттєвої різниці. Більше того, доволі часто можна зіткнутись з ситуаціями, коли використання їх у науковій літературі зумовлене не особливостями й правилами використаного поділу, а традиціями термінологічного вжитку. Проте, між ними існують суттєві відмінності.

Так, М.С. Каган вказує, що вид групування/поділу визначається метою такої операції та характеристиками членів поділу. Якщо сукупність елементів характеризується динамічністю, то вони будуть поділені на періоди, а результат такого поділу буде іменуватись періодизацією. В результаті статичних поділів можуть бути створені гомогенні групи (типологія) або ж гетерогенні групи елементів, які, в свою чергу, можуть бути систематизованими (систематизація) та несистематизованими (класифікація) [142, с. 45].

К.Д. Бейлі називає типологію одним із видів класифікації, який вирізняється наявністю кількох критеріїв в рамках одного поділу та концептуальністю [1, с. 15]. На подібних позиціях стоїть і Л. Рожкова, яка наголошує, що поняття типології не варто ототожнювати з поняттям класифікації в цілому, адже типологія – лише специфічний вид класифікації, наділений певними ознаками [207, с. 21]. Далі дослідниця зазначає, що типологія – вид наукової класифікації, тому вона базується на тих же принципах і методах впорядкування емпіричного матеріалу. Характерними ознаками типології, на думку Л. Рожкової, є те, що, по-перше, предметом типології є об'єкти певної сфери дійсності як цілісні системи і, по-друге, встановлювані типологією класифікаційні розряди (типи) є найвищими розрядами системи [207, с. 25]. Про спільність методів типології та класифікації говорив і Е.Р. Янш, який наголошував, що кожна типологія має такий же логічний характер, як і класифікація [15, с. 117].

На думку С. Клуге, кожна типологія є результатом процесу групування: сукупність об'єктів ділиться на кілька груп або типів за допомогою одного або декількох атрибутів (критеріїв). Елементи всередині групи повинні бути якомога ближчими, а відмінності між групами повинні бути якомога більш сильним. Побудовані підгрупи із спільними ознаками, які можуть бути описані і характеризуються певною сукупністю властивостей, називаються типами [16, с. 16]. К. Гемпель та П. Опенгейм, у свою чергу, зазначають, що класифікація – це операція поділу/групування, яка може бути використана при впорядкуванні концептуальних (мисленневих, абстрактних) об'єктів, що доволі просто розмежовуються. Але у випадку роботи з емпіричними даними «проста» класифікація з чіткими межами між об'єктами поділу часто не може бути застосована. У такому випадку варто вдатись до типологізації, адже остання дозволяє сформулювати типи з так званими «гнучкими межами», які найбільш повно відображають сутність впорядковуваних об'єктів [14, с. 53]. Аналізуючи роботи М.С. Кагана, сучасні дослідники вказують, що в основі типологізації лежить поняття про нечіткі множини, тобто множини, що не

мають чітких меж, коли перехід від приналежності елементів певній сукупності до неналежності до такої сукупності відбувається поступово, не різко, тобто елементи деякої предметної області стосуються її лише з певним ступенем приналежності [26; 244, с. 74].

Отже, можна дійти висновку, що більшість профільних дослідників відділяють поняття «типологія» і «класифікація». Наголошуючи на відмінностях між типологією і класифікацією, С.А. Маркова-Мурашова зазначає таке:

- 1) типологія частіше застосовується до динамічних систем.
- 2) типологія переважно орієнтується на внутрішнє співвідношення ознак типологізованих об'єктів.
- 3) типологія не виключає того, що ступінь прояву будь-яких властивостей робить проблематичним включення деякого об'єкта до даної і тільки до даної групи.
- 4) для типології в принципі допустимі порушення правил класифікації, а саме: виділені типи не повинні вичерпувати множину, що піддається групуванню; допустиме існування об'єктів, що належать одночасно до декількох типів [161].

Дещо відмінні погляди має О.Ф. Скакун. Так, аналізуючи випадки використання типології у наукових дослідженнях, науковець визначає такі її ознаки:

- 1) можливість видозміни критеріїв (появи нових елементів, встановлення нових зв'язків), що лежать в основі типології внаслідок трансформації як цілей, які ставить перед собою дослідник, так і самих об'єктів;
- 2) переважне орієнтування на органічну єдність внутрішніх ознак об'єктів типології, що утворюють їх сутність;
- 3) виключення об'єкта з передбачуваного типу внаслідок виявлення при проведенні типологізації будь-яких властивостей, які роблять його перебування в цьому типі проблематичним;

4) можливість існування об'єктів, що належать одночасно до декількох типів або таких, які не відповідають жодному з виділених типів, тобто є атиповими. Тому в даному контексті О.Ф. Скакун вважає типологію видом нестрогої класифікації [220, с. 103].

Підсумовуючи вищенаведені думки, можна дійти таких основних висновків [224]:

1) типологія є видом поділу статичних та/або динамічних елементів, в результаті якого утворюються гомогенні групи (типи). При цьому типологія займає «проміжне» місце між класифікацією і систематизацією, даючи певну вказівку на зв'язки між типами і місце кожного з таких типів;

2) типологію від класифікації відрізняють дві основних риси: кількість використовуваних критеріїв та характер отриманих в результаті поділу груп. У класифікаціях, навіть багатоступінчастих (наприклад, у широко відомому «дереві Порфірія»), в основі одного поділу лежить один критерій. При типологізації використовується кілька критеріїв одночасно. Крім того, якщо класифікації зазвичай носять дихотомічний характер, то у випадку з типологією відмінності між кількома суміжними типами можуть бути незначними (за наявністю-відсутністю однієї ознаки з кількох, які використовувались для поділу, за ступенем вираженості певної ознаки тощо) [224].

3) використання типології особливо виправдане у випадку роботи з великими об'ємами емпіричних даних, характеристики яких мало відрізняються.

4) у результаті типологізації може бути сформовано доволі велику кількість груп (типів), тоді як результатом класифікації зазвичай стають 2-5 груп (класів) в рамках одного поділу.

5) класифікація зазвичай носить вичерпний характер – у випадку, якщо якийсь із явищ залишається поза класами, можна говорити про помилки у поділі (поділ із зайвими членами, неповний поділ тощо) [136, с. 186].

Типологія, у свою чергу, передбачає можливість подальшого розвитку і розширення, тобто є невичерпною.

б) класифікація використовується зазвичай для більш повної характеристики вже існуючого явища. Типологію можна використати, в тому числі, для концептуального моделювання – створення так званого «ідеального типу».

Як вже зазначалося вище, з необхідністю побудови типології дослідники стикаються переважно у сферах, які потребують опису і опрацювання великої кількості емпіричних даних (соціологія, політологія, тощо). Тим не менш, вбачається, що проведення типологічних досліджень є доволі корисним також і в рамках правничої науки. Відтак, вважаємо за необхідне вказати на низку позитивних та негативних рис, якими наділені типології. Так, позитивними сторонами типології є її широке функціональне використання, яке дозволяє досліднику провести велику кількість мисленневих операцій, послуговуючись лише наявною типологією. Серед можливостей використання типології, зокрема, такі:

1) типологія дає можливість здійснити опис предмета з огляду на приналежність його до певної групи;

2) типологізація предметів дозволяє спростити сприйняття відомостей під час обробки великих масивів інформації [1, с. 42];

3) виділення подібного, яке, по суті, є основою здійснення будь-яких операцій групування/поділу, має також важливе прикладне значення – під час постановки діагнозу за наявністю групи симптомів, визначення причин збою в роботі програми тощо;

4) виділення відмінного є не менш важливою операцією для дослідника, яка дозволяє відділяти процеси та явища одне від одного, і відповідно, більш точно прогнозувати їх наслідки [1, с. 44];

5) формування завершеного переліку критеріїв, які будуть використовуватись для типологізації притаманне найвищому рівню наукового осмислення. Так, маючи вже готовий набір критеріїв та

спостерігаючи взаємозв'язки між окремими об'єктами, дослідник має можливість знайти місце для кожного нововиявленого об'єкта. Прикладом може слугувати періодична система хімічних елементів, створена Менделєєвим, яка продовжує наповнюватись нововідкритими елементами;

б) легкість порівняння та управління отриманими типами – елементами типології. Маючи сформований перелік критеріїв, дослідник може завжди легко оперувати створеними типами;

7) послуговуючись логічною, абстрактною типологією і накладаючи на неї дані емпіричних досліджень, можна зробити висновок про певні закономірності існування конкретної системи;

8) рейтингування на основі так званого «ідеального типу». Так, абстрактно створений ідеальний тип – набір найвищого прояву будь-яких ознак, притаманних типу. Співставляючи, наскільки реально існуючий об'єкт відповідає такому типу, можна визначити його місце в рейтингу. Приміром, під час створення рейтингу ВНЗ використовується чотири основних критерії: якість наукових досліджень, рівень знань випускників, працевлаштованість випускників та міжнародні зв'язки. В «ідеального» ВНЗ всі ці показники знаходяться на рівні 100%, реальні ж ВНЗ отримують свої місця в рейтингу відповідно до схожості з ідеальним типом;

9) моделювання на основі «ідеального типу» – маючи можливість проаналізувати всі риси, які притаманні «ідеальному» об'єкту, дослідник має змогу на основі цих рис спробувати створити реальну модель, яка характеризуватиметься поліпшеними ознаками порівняно з тими, які вже існують [1, с. 48].

Проте, характеризуючи широкий перелік функціональних можливостей типології, варто наголосити, що він все ж обмежений. Деякі дослідники називають таку обмеженість недоліками типологічного поділу. Серед них можна виділити такі:

1) типологія описує, але не пояснює, тому досліднику потрібно збирати додатковий матеріал або проводити додаткові мисленнєві операції

для того, щоб виділити і прослідкувати закономірності, які його цікавлять. Проте, на думку К. Бейлі, це не свідчить про недоліки такого інструменту як типологія, а про те, що її неправильно використовують. Типологія є ґрунтом і основою для теоретизування, проміжним результатом, а не кінцевим етапом дослідження [1, с. 49];

2) під час створення типології досліднику варто бути дуже обережним з термінологією і обов'язково роз'яснювати: йдеться про формулювання збірної, усередненої типу чи про ідеальну модель, якої не існує в реальності. У разі, якщо такого застереження не буде зроблено, вивчення результатів типологізації буде проблематичним для інших дослідників;

3) типологія зазвичай є статичною і не відображає динамічні зміни у стані об'єктів. У випадку створення концептуальної, теоретичної типології, це не становить значної проблеми. Проте, якщо йдеться про типологію на основі емпіричних даних, яким властиво змінюватись, раніше створена типологія не відобразатиме поточного стану і втратить свою актуальність;

4) іноді, у випадку створення типології на основі емпіричних даних, певний тип чи підтип може об'єднати надто багато елементів і стати «некерованим» - занадто складним, аби мати практичну цінність. Власне, основною метою створення типології є спрощення, тоді як великі, громіздкі типи навпаки ускладнюють для дослідника сприйняття [1, с. 49].

Як уже зазначалось, залежно від того, з якими явищами і процесами має справу дослідник і яку мету він перед собою ставить, результати типологізації можуть бути представлені або у вигляді «ідеального» типу, або у вигляді «побудованого», «збірної» типу.

Перший позначає найбільш високе вираження всіх ознак, які використовуються для побудови типології, еталон, зразок. З моменту оприлюднення М. Вебером своєї праці основні суперечки точилися навколо ідеї того, чи може гіпотетично ідеальний тип існувати в реальності. Базове визначення, сформульоване М. Вебером, доволі просте і однозначне:

«ідеальний тип формується через одностороннє сприйняття однієї чи кількох точок зору. Він є абсолютно концептуальним, побудованим виключно силою розуму (Gedankenbild) і не зустрічається ніде в реальності. Це утопія» [25, с. 35].

З іншого боку, Т. Парсонс стверджує, що ідеальний тип дійсно може бути знайдений емпірично, але лише в деяких особливих випадках. Крім того, він додає, що ідеальний тип - це не гіпотеза, а опис реальності, просто дещо усереднений або ж формулювання певних ознак, які є спільними для класу речей в цілому [22, с. 89].

В. Капеччі, аналізуючи роботи Вебера, зазначає, що можна виділити три підвиди ідеального типу: 1) неабстрактний історичний ідеальний тип; 2) неабстрактний узагальнюючий ідеальний тип; 3) абстрактний ідеальний тип. Вони також відомі відповідно як індивідуалізуючий тип, узагальнюючий тип і модель [3, с. 32].

Вбачається, що з вищенаведеною позицією не можна погодитись повністю, адже, огляду на те, що, як зазначав М. Вебер, ідеальний тип не зустрічається в реальності, а є утопією, неабстрактний історичний ідеальний тип не має простору для існування. Решту два виділені підтипи можна використати з двоякою метою: для перевірки відповідності і для моделювання.

Перевірка відповідності полягає у співставленні ознак, якими наділений реально існуючий об'єкт з ознаками ідеального типу. Що більше таких ознак співпадає, то ближчий об'єкт до ідеальної моделі. При цьому варто враховувати, що перелік ознак ідеального типу має бути чітко зафіксованим і не може змінюватись за бажанням дослідника, адже вся процедура порівняння у такому разі втрачає сенс.

Моделювання означає прогнозування виявів певного явища чи поведінки конкретного об'єкта з огляду на наділення його певними специфічними ознаками, притаманними ідеальному типу. Так, дослідники згадують, що аналізуючи поведінку осіб на фондовій біржі, М. Вебер ставив

абстрактне питання: як би поводитись брокери, якби їх спонукали виключно раціональні причини [1, с. 112]?

Екстраполюючи вищевикладене в правову площину, можна дійти висновку, що логічні операції з ідеальним типом доволі часто зустрічаються у сфері юриспруденції. Так, наприклад, кваліфікація будь-яких реальних правовідносин має риси перевірки відповідності ідеальному типу. Показники рівня свободи і демократії, свободи слова, правопорядку тощо і рейтингування окремих держав за ними є ніщо інше, як порівняння їх з абстрактним ідеальним типом. У компаративістиці, для визначення типу (сім'ї) певної національної правової системи, її порівнюють з узагальненими рисами типів правових систем і відносять до того типу, з якими виявилось найбільше збігів. З іншого боку, моделювання на основі ідеального типу незамінне під час розробки і формулювання правових норм.

Концепція побудованого (збірного) типу, яка, по суті, виростає з ідеї ідеального типу, була запропонована у працях Х. Беккера [2] і Дж. МакКінні [20].

Ця концепція відрізняється від ідеального типу тим, що отриманий результат не є найвищим проявом рис і ознак і не володіє ними всіма. Натомість, збірний тип – це найбільш поширений, емпірично усереднений концепт, який цілком можливо знайти в реальності.

Дж. МакКінні, характеризуючи збірний тип, зазначав, що для його формулювання цілеспрямовано планується відбір, його результати усереднюються з певною долею абстрагування, а також з акцентуванням уваги на наборі критеріїв з емпіричних референтів, які служать в якості основи для порівняння емпіричних випадків. Проектування усередненої, найбільш поширеної поведінки на кожного конкретного індивіда доволі часто зустрічається в правозастосуванні. Так, на них ґрунтуються такі юридичні конструкції як «розумні строки», «обґрунтовані побоювання», «форс-мажор» тощо. Крім того, вітчизняні правники добре знайомі з узагальненнями судової практики з певних питань, які розробляються судами

вищих інстанцій – такого роду «узагальнення» також є спробою вказати на усереднений, «збірний» тип поведінки [20, с. 162].

Як бачимо, типологізація як процес і типологія як результат є доволі поширеними як для юридичної науки, так і для практики – і правотворення, і правозастосування потребують використання типологічних операцій.

Тим не менш, питання, які стосуються методики побудови типології, все ще залишаються відкритими. Наприклад, Л. Рожкова, аналізуючи методи побудови типології, виділяє два основні: діахронічний (історичний, генетичний) та синхронічний (структурний). У випадку використання синхронічного методу, дослідник розглядає об'єкти в умовно нерухомому, зафіксованому на певний момент часу вигляді, абстрагуючись від їх мінливості в часі. Цей метод дозволяє розглянути склад, структуру, тобто його побудову, елементи і зв'язки між такими елементами. Якщо ж використовується діахронічний метод, то предметом логічних операцій поділу виступає не сам об'єкт, а процес його історичної генези, тобто відбувається вичленення послідовних станів (етапів, стадій), які проходив свого часу досліджуваний об'єкт. Цей метод ґрунтується на використанні часу як природного масштабу змін об'єктів, що досліджуються. Іноді цей метод типологізації також іменують синкретичним, адже послідовна зміна об'єкта в часі характеризує його зі сторони якостей, притаманних йому як цілому [207, с. 42].

Важливість обох методів полягає в тому, що вони дозволяють охарактеризувати досліджувані об'єкти як з точки зору статички, так і з точки зору динаміки. Більше того, на думку Л. Рожкової, таким діахронічний і синхронічний аналізи відповідають двом якостям матерії: розвитку і організованості [207, с. 42].

На нашу думку, створення типології є послідовним і багаторівневим процесом, що повинен включати, принаймні, такі етапи:

1. Визначення мети типологізації. Здійснення будь-якої діяльності потребує попереднього визначення мети і завдань такої діяльності.

Мисленнєві операції щодо створення типології – не виняток. На нашу думку, цілі побудови типології можуть бути як науковими, так і прикладними. У першому випадку йдеться про побудову концептуальної моделі, яка дозволить краще усвідомити сутність досліджуваного явища. У прикладній площині результати типології доцільно використати, як вже зазначалось раніше, для створення рейтингів або для розробки «типової» законодавчої моделі певного адміністративно-правового режиму.

2. Виокремлення групи елементів, які будуть підлягати типологізації. На цьому етапі важливо, щоб до групи не потрапили сторонні предмети та явища, які мають відмінну природу. Так, створюючи типологію адміністративно-правових режимів, недоцільно залучати до переліку режими, які мають цивільно-правову природу. У деяких випадках, коли дослідник має справу з абстрактними явищами, доволі важко провести межу: чи є цей об'єкт чи це явище просто нетиповою одиницею групи, чи суттїсно відрізняється. Тому, перш ніж починати типологізувати, варто досконально вивчити об'єкт типологізації, його генезу та всі відомі його прояви. Відтак, вбачається, що говорячи про типологізацію адміністративно-правових режимів, доцільно в першу чергу звернути увагу як на саму конструкцію «правовий режим», так і на характерні риси, які дозволяють відокремити суміжні поняття. У даному випадку особлива складність полягає в тому, що єдиної концепції поняття «правовий режим» юридична наука так і не створила.

3. Підбір критеріїв, які слугуватимуть для типологізації. Для потреб типологізації досліднику варто сформулювати власний перелік критеріїв, що відповідатимуть певним вимогам, таким як вичерпність, несуперечність тощо. При цьому можливе використання критеріїв, що використовуються в класифікаціях, але при побудові типології вони мають бути застосовані в комплексі.

4. Обґрунтувавши перелік критеріїв, дослідник може перейти безпосередньо до виділення типів. З огляду на те, що під типом варто

розуміти гомогенну сукупність елементів, в рамках одного типу мають опинитись виключно члени поділу, які характеризуються наявністю однакових ознак. Найпростішим способом виділення таких типів є побудова типологізаційної таблиці, яка б включала всі можливі прояви критеріїв. Варто пам'ятати, що тип включає в себе порівняно гомогенну сукупність елементів, згруповану та цілою низкою суттєвих ознак. Саме це відрізняє типологію від інших видів поділу та систематизації.

5. На наступному етапі досліднику варто виділити типи, які можуть існувати і усунути ті, які існувати не можуть. Залежно від того, які об'єкти підлягають типологізації – реально існуючі чи концептуальні – можна вдається або до емпіричного підбору і пошуку об'єктів, які підпадають під ознаки певного типу, або логічно змодельовати певний тип. Можливі випадки, коли отриманий у результаті побудови типологічної таблиці тип є або нежиттєздатним, або містить внутрішню логічну суперечність. У такому разі досліднику варто здійснити таку логічну операцію як редукція - усунути типи, виділення яких він вважає необґрунтованим.

У роботі дослідника можливе також проведення зворотної до редукції операції. Так, у разі, якщо на основі відомостей про тип потрібно скласти уявлення про всю типологію, то дослідник вдається до субстракції. Ця логічна операція передбачає аналіз кожної з ознак відомого досліднику типу і версію щодо того, як ще кожна конкретна ознака може проявлятися. Потім, на основі даних про такі ознаки формується повна типологія.

6. Останній етап роботи дослідника полягає у описі тих типів, які були отримані в результаті типологізації. Характеристики кожного класифікаційного розряду мають бути висвітлені та отримати пояснення. Також варто приділити увагу питанням, які стосуються можливого розширення типології. Отримані абстрактні типи варто проілюструвати емпіричним матеріалом.

1.2. Конструкція «правовий режим» та її зміст

Вітчизняний законодавець доволі часто послуговується конструкцією «правовий режим». При цьому системний аналіз законодавства вказує, що часто у це поняття вкладають різний зміст, використовуючи його навіть у одній і тій же галузі законодавства. Позиції, озвучені вченими, також не додають визначеності щодо того, що варто розуміти під поняттям «правовий режим».

Зокрема, поняття «режим» зазвичай визначають як: а) державний лад, спосіб правління; б) точно встановлений розпорядок життя, праці, відпочинку і т. ін.; в) систему заходів, правил, запроваджуваних для досягнення певної мети; г) певні умови, необхідні для забезпечення роботи, функціонування, існування чого-небудь [238].

Якщо перше наведене значення поняття «режим» має значення, придатне скоріше для політології, а друге – для медицини, то два останніх цілком придатні для їх використання у законодавчому контексті, тому саме їх далі доцільно брати за основу.

У свою чергу, поняття «правовий» - це той, який має стосунок до права [50, с. 1101]. Відтак, можна дійти висновку, що «правовий режим» - це система заходів чи правил, які запроваджуються правом і потрібні для досягнення певної мети; або певні умови, створені правом, які необхідні для функціонування чи існування чого-небудь.

Досліджуючи визначення, запропоновані науковцями, можна виділити кілька основних підходів до розуміння змісту поняття «правовий режим». Наприклад, свого часу Н.І. Матузов та А.В. Малько, досліджуючи поняття правового режиму, говорили про три основних підходи до його розуміння [163]. З часом кількість підходів, виділених вченими, зростає. Зокрема, І.А. Соколова зауважувала, що при визначенні терміна «режим» думки вчених не збігаються, адже одні вчені розуміють його як метод або

спосіб, або їх сукупність, другі - як систему загальнообов'язкових принципів або правил, треті - сукупність правових норм, четверті – як точно або строго встановлений розпорядок, п'яті – як систему засобів, шості – як певний комплекс ознак тощо [240]. На такій же множинності підходів наголошує і І.І. Лясковський. Він зауважує, що на сьогодні поширення набули кілька підходів, що представляють правовий режим як: а) порядок регулювання; б) систему регулювання; в) соціальний режим об'єкта; г) результат регулятивного впливу; д) засіб захисту існуючого ладу, регулювання, охорони відносин, впливу на поведінку суб'єктів; е) спеціалізований порядок діяльності суб'єктів права [157]. Аналізуючи наукові публікації низки вітчизняних і зарубіжних вчених, доходимо до висновку, що можна виділити чотири основні підходи до розуміння поняття «правовий режим».

1. Порядок правового регулювання

Зокрема, С.С.Алексеев, якого називають одним із творців концепції правового режиму, зауважував, що правовий режим у його найширшому розумінні, можна визначити як порядок регулювання, який виражений в комплексі правових засобів, що характеризують особливе зібрання дозволів, заборон та позитивних зобов'язань, які взаємодіють між собою і створюють особливу направленість регулювання [35, с. 243]. На схожих позиціях перебувають і Н.І. Матузов та А.В. Малько, які називають правовий режим особливим порядком правового регулювання, який виражається в певному поєднанні юридичних засобів і створює бажаний соціальний стан та конкретний ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права [163]. Як порядок регулювання, який виражений у різнонаправленому комплексі правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань, які створюють особливу спрямованість правового регулювання визначає правовий режим і Д.Д. Коссе [151]. А.М. Шепелєв також переконаний, що правовий режим – це порядок нормативного врегулювання діяльності суб'єктів правовідносин у різних суспільних сферах з

використанням певного комплексу правових (юридичних) засобів, застосування яких зумовлено специфікою об'єкта і кінцевою метою – досягнення сприятливих, корисних результатів для держави і суспільства [267]. Цю ж позицію визначає як таку, з якою важко не погодитись, у своїй праці І. О. Гайдамака [54]. О.Ф. Скакун називає правовим режимом особливий порядок правового регулювання, що виражається у певному поєднанні способів (дозволянь і заборон) і створює стан більшого чи меншого сприяння для задоволення інтересів суб'єкта права. Щоправда, науковиця ототожнює поняття «правовий режим» та «тип правового регулювання» [221, с. 497].

Ю.П. Пацурківський наголошує, що правовий режим в теоретичному значенні варто розуміти як особливий порядок правового регулювання, що виражається в поєднанні юридичних засобів – дозволів, заборон, позитивних приписів – який створює та забезпечує відповідний ступінь сприятливості або не сприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права [183].

Ю.Ю.Чуприна наголошує, що 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 [263]. На думку Е.К. Утяшова, правовий режим – це спеціальне правове регулювання специфічних суспільних відносин за допомогою комплексу правових засобів [256].

2. Вид соціального режиму певного об'єкта

З огляду на те, що право є явищем соціальним, неможливо його розглядати поза функціонуванням соціуму. Отже, будь який правовий режим є видом соціального режиму. Зокрема, на цьому наголошував В.Б. Ісаков, характеризуючи правовий режим як соціальний режим деякого об'єкта, закріплений правовими нормами і забезпечений сукупністю юридичних засобів [137, с. 258-259]. Прихильником концепції, запропонованої В.Б. Ісаковим, виступає і Г.Є. Смелянець [239].

Вище згадуваний Ю.П. Пацурківський, у той же час, наголошує, що правовий режим є різновидом соціального режиму. На його думку, головна особливість правових режимів полягає в тому, що вони формуються, закріплюються, регулюються правом та можуть бути визначені для різних за своєю прав природою об'єктів, а саме щодо майна юридичних осіб, земельних ділянок, інших об'єктів нерухомості, майна подружжя, спільного майна, об'єктів інтелектуальної власності тощо [183].

Як частину соціальної сфери суспільства характеризує правовий режим і Л. Вакарюк. За її словами, як елемент правового регулювання, правовий режим є правовою і юридичною категорією, а оскільки правове регулювання є соціальним явищем, то воно не зводиться лише до велінь держави, а тому правовий режим, як ширша категорія по відношенню до юридичного режиму ґрунтується не тільки на нормах, принципах правового регулювання, відповідно типах, а й, насамперед, на закономірностях суспільного розвитку, політичному, економічному, соціальному, культурному устрою суспільства і держави в цілому, менталітеті правотворців, правовій політиці держави, її історичному розвитку [47].

3. Результат регуляторного впливу

Зокрема, результатом регулятивного впливу на суспільні відносини системи (певного набору) юридичних засобів, що належать до конкретної галузі права і забезпечують нормальне функціонування даного комплексу суспільних відносин, називала правовий режим Л.А. Морозова [170, с. 123]. О.А. Яковлєв теж наголошує, що акцент на тому, що правовий режим виражає результат впливу законодавця на певні суспільні відносини, є цілком правильним. За словами науковця, правовий режим є станом нормативної урегульованості останніх, який виникає внаслідок використання у процесі законотворчості специфічного поєднання способів, методів і типів правового регулювання [275].

Визначення правового режиму як результату чи зовнішнього прояву правового регулювання є близьким і Т.П. Мінці. Зокрема, науковець

зауважує, що правовий режим як зовнішній прояв правового регулювання визначає динаміку права в єдності його елементів, відображає порядок динаміки правовідносин, дії їх учасників, засобів правового впливу у просторі та часі. Відтак, на думку Т.П. Мінки, правовий режим – це зовнішній прояв (правова форма) правового регулювання у певній сфері суспільного життя [166].

4. Сукупність норм права

На таких позиціях стоїть, зокрема, Д. М. Бахрах, який вважає, що правовий режим є системою норм права, яка регулює діяльність, відносини між людьми з приводу певних об'єктів [38]. Цю ж позицію використовують як базову у своїй праці Б.В. Щур та С.К. Поповчук [272]. М.Б. Саакян також переконаний, що правовий режим може бути визначений як система норм права, яка регулює людську діяльність, відносини між людьми з приводу певних об'єктів [214].

Близькою є така позиція і для Н. Якимчук, яка зауважує, що правовий режим більшою мірою означає принципи, умови, правові межі реалізації суб'єктом його правового статусу, передусім прав і обов'язків, встановлених у законодавстві [274].

Близькою до цієї позиції є і вище згадувана І.А. Соколова. За її словами, під правовим режимом необхідно розуміти засновану на загальних засадах регулювання сукупність взаємопов'язаних між собою правових засобів, які забезпечують стійке нормативне впорядкування певної сфери суспільних відносин, виражають ступінь жорсткості юридичного регулювання, сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права, припустимий рівень їх активності [240]. Згодом ця позиція була розкритикована Л. Вакарюк, яка наголошувала на тому, що правовий режим не може бути заснований лише на загальних засадах (типах) регулювання, оскільки правовий режим, образно кажучи, не може зводитися, тобто ґрунтуватися на системі правових норм, де й принципи права, як загальні засади, проявляють свою регулятивну дію [47].

Як бачимо, друга із означених позицій практично не піддається критиці і, в той же час, не суперечить жодній із трьох інших позицій. Власне кажучи, оспорювати констатацію факту, що право є явищем суспільним і тому і правовий режим варто розглядати як різновид соціального режиму, недоцільно. Тим не менш, варто вказати на те, що такого роду визначення може вважатись задовільним за двох умов: по-перше, варто мати чітко окреслену концепцію соціального режиму; по-друге, розуміти які саме характеристик відрізняють правовий режим від інших видів соціальних режимів. У той же час, термін «соціальний режим» важко назвати загальноприйнятим, а в рамках правової науки йому взагалі не дають визначення. Саме тому спроби тлумачити правовий режим як вид соціального режиму вбачаються нам недостатньо конкретними.

Перше і четверте визначення, у свою чергу, мають певні спільні риси, визначаючи поняття правового режиму через призму його складових елементів. Для їх належної оцінки варто визначитись із змістом понять, якими послуговуються науковці.

Зокрема, вже згадуваний раніше С.С. Алексєєв називає правове регулювання цілеспрямованим впливом на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [36]. Між тим, науковець не розкриває поняття «правові засоби». Автори підручника під редакцією А.С. Піголкіна дають лише примірний перелік того, що можна вважати правовими засобами. На їх думку, такими можуть вважатись заходи заохочення, контролю, порядок вирішення спорів тощо [181].

Н.І. Матузов та А.В. Малько вважають, що правові засоби – це правові явища, які виражаються в інструментах (установленнях) і діяннях (технології), за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення соціально корисних цілей [163].

Відповідно до позиції А.Б. Венгерова, норма права – це загальнообов'язкове правило (веління), встановлене або визнане державою,

забезпечене можливістю державного примусу, що регулює суспільні відносини [51].

Отже, узагальнюючи вищенаведені визначення, можна вважати, що, відповідно до першого підходу, правовий режим – це особливий порядок цілеспрямованого впливу на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових явищ, які виражаються в інструментах (установленнях) і діяннях (технології).

За другим підходом, правовий режим – це сукупність загальнообов'язкових правил, встановлених або визнаних державою, забезпечених можливістю державного примусу, яка регулює діяльність, відносини між людьми з приводу певних об'єктів.

Якщо ж допустити певне узагальнення, то можна вважати створення загальнообов'язкових норм і правил одним із видів цілеспрямованого впливу на поведінку людей з боку держави. Крім того, саме норми права виступають одним із основним інструментів правового регулювання, за допомогою них законодавець оформлює загальні заборони, дозволи, приписи, заохочує, контролює, встановлює порядок вирішення спорів тощо. Відтак, можна дійти висновку, що, по суті, правовий режим може вважатись систематизованим комплексом правових норм. Саме цей специфічний комплекс правових норм оформлює ті правові засоби, за допомогою якого законодавець прагне досягти бажаного для суспільства результату. Прихильники обох підходів акцентують, у першу чергу, на тому, що для встановлення правового режиму достатньо наявності комплексу норм, які будуть певним чином регулювати суспільні відносини.

На противагу цьому, прихильники третього підходу вважають, що правовий режим є, у першу чергу, результатом впливу на суспільні відносини. Відтак, під правовим режимом має розумітись сукупність правовідносин, які виникли внаслідок наявності специфічного регулювання.

У законодавстві можна знайти підтвердження всіх із вищенаведених позицій [230]. Зокрема, поняття «митний режим» визначається як комплекс

взаємопов'язаних правових норм, що відповідно до заявленої мети переміщення товарів через митний кордон України визначають митну процедуру щодо цих товарів, їх правовий статус, умови оподаткування і обумовлюють їх використання після митного оформлення [165]. Відповідно до Положення про загін відомчої охорони судноплавних шлюзів та Запорізького району гідротехнічних споруд, режим – це система правових, організаційних, технічних заходів щодо здійснення охорони шлюзів та Запорізького району гідротехнічних споруд і підтримання в них відповідного порядку перебування, проходу громадян, заїзду транспортних засобів, унесення (винесення) та ввезення (вивезення) майна, ураховуючи особливості кожного об'єкта [175].

ЗУ «Про природно-заповідний фонд» пропонує розуміти під режимом територій та об'єктів природно-заповідного фонду сукупність науково-обґрунтованих екологічних вимог, норм і правил, які визначають правовий статус, призначення цих територій та об'єктів, характер допустимої діяльності в них, порядок охорони, використання і відтворення їх природних комплексів [120]. У Наказі «Про затвердження Тимчасового положення про тимчасову зону митного контролю в місці прибуття автотранспорту» визначається, що режим тимчасової зони митного контролю – це встановлені законодавством України з питань митної справи приписи, заборони та обмеження щодо перебування товарів, транспортних засобів та громадян, умови розташування будівель та споруд, а також проведення господарських робіт у зоні митного контролю [171]. Відповідно до Порядку забезпечення безпеки посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона у місцях постійного та тимчасового перебування, режим – сукупність правил, що визначають відповідний порядок проходу, перебування та поведінку громадян, проїзду транспортних засобів, руху безпілотних повітряних суден, пронесення й провезення речей у місця постійного та тимчасового перебування посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона, а також заходи щодо реалізації зазначених правил [178].

Угода між урядом України та урядом Італійської Республіки про взаємну охорону секретної інформації розглядає режим секретності як сукупність норм та правил чинних в Україні та Італійській Республіці, а також сукупність заходів і дій щодо їх застосування, що носять обов'язковий характер і регулюють доступ до секретної інформації та спрямованих на виключення несанкціонованого доступу до них [247]. Як порядок перетинання (тобто порядок здійснення певної діяльності) державного кордону України, плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України, заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них, утримання державного кордону України, провадження різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні України розглядається поняття режим державного кордону в ЗУ «Про державний кордон» [93].

Отже, у розумінні законодавця правовий режим може розглядатись і як система норм, і як система заходів (організаційних, технічних) з їх реалізації. Безумовно, це не сприяє ні створенню уніфікованої наукової концепції поняття «правовий режим», ні напрацюванню єдиного підходу при правозастосуванні.

На нашу думку, більш прийнятною є концепція, яка сприймає правовий режим як сукупність правових норм або як специфічний порядок правового регулювання. Акцентування на наявності результату застосування правових норм практично нівелює значення так званих надзвичайних режимів, які без настання передбачених законодавством умов існують лише у вигляді комплексних нормативних актів, які, у той же час, не реалізуються у суспільних відносинах. Таким чином, якщо послуговуватись третім підходом, вважаючи правовий режим виключно результатом дії норм, то можна дійти висновку, що такі надзвичайні режими як, наприклад, режим надзвичайного стану чи режим воєнного стану не існують до настання

надзвичайної ситуації чи початку бойових дій, коли почнуть реалізовуватись передбачені в них заходи. На схожих позиціях перебувають і Н.І. Матузов та А.В. Малько, які у вже цитованій вище праці зауважують, що у третьому визначенні надто категорично робиться наголос на розумінні правового режиму тільки як результату нормативно-правового впливу. На думку науковців, правовий режим - це не стільки результат, скільки система умов і методик здійснення правового регулювання, певний «розпорядок» дії права, необхідний для оптимального досягнення відповідних цілей. Правовий режим покликаний забезпечити наступ бажаного соціального ефекту, стану (а не є самим станом – зауваження автора), так як висловлює собою перш за все шлях до подібного результату. Правовий режим – це функціональна характеристика права [163].

Визначаючи поняття правового режиму, неможливо обійти питання його співвідношення з іншими, суміжними поняттями та його визначальних ознак. Зокрема, доволі часто у науковій літературі наголошують на неприпустимості змішування понять «правовий режим» та «механізм правового регулювання».

Також зазвичай науковці вказують, що поняття правового режиму не можна змішувати з поняттям «механізм правового регулювання», відтак зміст останнього також варто з'ясувати. Так, СС. Алексєєв наголошує, що поняття механізму правового регулювання дозволяє зібрати і систематизувати юридичні засоби правового впливу на суспільні відносини, визначити місце і роль того чи іншого юридичного засобу в правовому житті суспільства [35]. Н.І. Матузов та А.В. Малько зауважують, поняття «правовий режим» не можна ототожнювати з поняттям «механізм правового регулювання», яке означає систему правових засобів, організованих найбільш послідовним чином з метою подолання перешкод, що стоять на шляху задоволення інтересів суб'єктів права [163].

За їх словами, правовий режим реалізується через механізм правового регулювання, який є загальним порядком, процесом дії права. Якщо механізм

правового регулювання – юридична категорія, що показує, як здійснюється правове регулювання, то правовий режим – в більшій мірі змістова характеристика конкретних нормативних засобів, покликаних організувати певну ділянку життєдіяльності людей. У цьому контексті правовий режим виступає як специфічний механізм правового регулювання, його особливий порядок, спрямований на конкретні види суб'єктів і об'єктів, «прив'язаний» не стільки до окремих ситуацій, скільки до більш широких загально значних соціальних процесів (станів), в рамках яких ці суб'єкти та об'єкти взаємодіють [163].

Говорячи про особливі ознаки правового режиму, Н.І. Матузов та А.В. Малько вказують, що правові режими:

- а) встановлюються в законодавстві і забезпечуються державою;
- б) мають на меті специфічним чином регламентувати конкретні галузі суспільних відносин, виділяючи в тимчасових і просторових межах ті чи інші суб'єкти і об'єкти права;
- в) представляють собою особливий порядок правового регулювання, що складається з юридичних засобів і характеризується певним їх поєднанням;
- г) створюють конкретний ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів окремих суб'єктів права [163].

На переконання С. О. Рубченко, характерними ознаками правового режиму є:

- а) це особливий порядок правового регулювання, який втілюється в комплексі правових засобів і характеризується особливим їх поєднанням;
- б) закріплення на законодавчому рівні, яке має певні особливості в порівнянні з іншими юридичними засобами, такими, що підлягають законодавчому закріпленню;
- в) з легальністю правового режиму тісно пов'язана легітимність його встановлення, яка має більш глибокий зміст і, крім законності, правомірності правового режиму, включає його підтримку з боку громадян, засновану на

демократичному способі його встановлення, справедливій і гуманній сутності, об'єктивній необхідності, корисності для громадян, чіткості та ефективності функціонування, забезпечення прав громадян;

г) мета правового режиму полягає в тому, щоб за допомогою виділення в тимчасових і просторових межах тих чи інших суб'єктів і об'єктів права специфічним способом регламентувати специфічні галузі суспільних відносин (проте не слід в даному випадку ототожнювати дію правового режиму лише з встановленням особливої системи правил поведінки);

д) правовий режим створює конкретний ступінь сприятливості (несприятливості) для задоволення інтересів суб'єктів права. Важливість цього аспекту полягає в тому, що від того, яку ситуацію повинен створити правовий режим залежить ступінь його закріпленості в законі, мета і структура [213].

Схожий перелік рис правового режиму наводить і Г.С. Беляєва. На її думку, першою важливою характеристикою правового режиму є його нормативно-правове закріплення. Нормативно-правове закріплення правових режимів за допомогою письмової форми дозволяє, з одного боку, чітко позначити комплекс правових засобів, використовуваних для регулювання ситуації, а з іншого є своєрідним стимулом для суб'єктів права до правомірної поведінки в рамках обраного правового режиму. По-друге, правовий режим має специфічну мету, яка полягає в тому, щоб певним способом регламентувати окремі галузі суспільних відносин за допомогою виділення в часових і просторових межах тих чи інших суб'єктів і об'єктів права [39].

Також Г.С. Беляєва наголошує, що при характеристиці ознак правового режиму необхідно відзначити особливий порядок регулювання. Особливість будь-якого правового режиму проявляється тоді, коли створюється і використовується особлива комбінація правових засобів, що включає в себе загальні дозволи і заборони, позитивні зобов'язання і рекомендації, стимули і обмеження і т.д. Наступна ознака правового режиму: створення оптимальних

умов для суб'єктів права для реалізації своїх інтересів. І, нарешті, остання ознака правового режиму полягає в тому, що цей режим відповідним чином структурований. Г.С. Беляєва вказує, що правовий режим включає в себе такі компоненти, як принципи, правові засоби і правові гарантії [39].

За словами М.І. Лазаревої, внаслідок проведення порівняльного аналізу поняття «правовий режим» та інших правових категорій, вона виділила такі ознаки правового режиму: по-перше, правовий режим є складним комплексним поняттям, яке включає в себе елементи, які характеризуються певним єдністю; по-друге, правовий режим представляє особливий порядок правового регулювання, що виникає в результаті специфічного поєднання елементів, що входять в структуру правового режиму; по-третє, він встановлюється в законодавстві і забезпечується державою; по-четверте, його мета – специфічним способом регламентувати конкретні сфери суспільних відносин; по-п'яте, правовий режим створює певний ступінь сприяння або несприяння для задоволення інтересів окремих суб'єктів права; по-шосте, правовий режим завжди супроводжується встановленням відповідного правового становища, тобто особливого укладу суспільних відносин [155].

Як зауважує В.М. Завгородня, виділення таких ознак правового режиму як встановлення і забезпечення його державою, наявність специфічного поєднання комплексу юридичних засобів, спрямованість на досягнення позитивного соціального ефекту, створення певного рівня сприятливості чи несприятливості для відповідних суб'єктів, обумовленість характером регульованих відносин є цілком обґрунтованим і справедливим, проте вони не дають можливості відмежувати цю правову категорію від інших суміжних понять. З огляду на це, науковиця пропонує вказати, що правовий режим, по-перше, застосовується певної групи правовідносин (група може бути виділена за колом об'єктів, суб'єктним складом, видом діяльності тощо), по-друге, спрямований на виконання регулятивних (регулятивно-статистичної та регулятивно-динамічної) функцій права, по-третє, не може розглядатися поза

практикою реалізації правовідносин, по-четверте, може бути утворений лише комплексом правових засобів, що утворюють цілісну і налагоджену систему [64].

Проаналізувавши позиції, наведені вище, пропонуємо такий перелік ознак, які б характеризували таке явище як «правовий режим». По-перше, правовий режим є системою правових норм, якими встановлюються відповідні заборони, дозволи чи зобов'язання для конкретного кола суб'єктів. Відповідно, за умов вітчизняної правової системи, правовий режим встановлюється та припиняє своє існування з огляду на волю держави. З огляду на мету, якої прагнув досягти законодавець, кожен правовий режим буде характеризуватись власним, специфічним поєднанням правових засобів, використаних для його оформлення. У випадках, коли виникає потреба чітко визначити порядок дій всіх суб'єктів правовідносин, наприклад у разі настання стихійного лиха, початку бойових дій тощо, законодавець послуговується переважно позитивними зобов'язаннями. Зазвичай такі режими носять тимчасовий характер і припиняють свою дію після ліквідації обставин, які призвели до їх введення в дію, адже суспільні відносини не можуть існувати тривалий період часу в умовах повної регламентації. З іншого боку, режими, пов'язані з тривалою і систематичною охороною певного об'єкта, переважно міститимуть заборони – наприклад, заборона несанкціонованого перетину державного кордону, заборона нецільового використання земель тощо. Решта дій, які не підпали під встановлені законодавцем заборони, за загальним правилом, будуть дозволені. У правових режимах, покликаних стимулювати активність та ініціативу громадян, будуть домінувати дозволи – наприклад, у режимі вільної економічної зони. Такі режими теж повинні мати доволі стабільний характер, адже їх дія зазвичай дає кумулятивний ефект.

Доволі часто режими, які містять переважно заборони або переважно позитивні зобов'язання, називають такими, що є несприятливими для суб'єктів правовідносин. На нашу думку, така позиція не відповідає

дійсності, адже основною метою встановлення будь-якого правового режиму є, у першу чергу, задоволення інтересів суспільства загалом та окремих суб'єктів правовідносин зокрема. Відтак, вибір правових засобів, які становитимуть основу конкретного правового режиму, зазвичай зумовлений тими обставинами, за яких він буде функціонувати.

З цього ж твердження випливає друга ознака правового режиму – він передбачає специфічне правове регулювання, відмінне від так званого «загального правила». Зокрема, навіть на рівні конституційного права встановлюється вказівка, що за умови дії режиму воєнного чи надзвичайного стану певні права, закріплені в Основному законі, можуть бути обмежені тобто, у даному разі «загальним правилом» є гарантування захисту цих справ, а специфічним регулюванням – їх обмеження. У випадку, коли йдеться про вже згадуваний режим охорони державного кордону, загальне правило про свободу пересування обмежується заборонаю перетинати лінію державного кордону без спеціального дозволу. У випадку, коли йдеться про режим території, яка постраждала внаслідок Чорнобильської катастрофи, звичайному порядку господарської діяльності («загальному правилу»), протиставляється заборона постійного проживання населення, заборона здійснення діяльності з метою одержання товарної продукції, заборона перебування осіб, які не мають на це спеціального дозволу, заборона вивезення за межі зон без спеціального дозволу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління зоною відчуження та зоною безумовного (обов'язкового) відселення, землі, глини, піску, торфу, деревини, а також заборона заготівлі і вивезення рослинних кормів, лікарських рослин, грибів, ягід та інших продуктів побічного лісокористування тощо [118]. Саме за цим критерієм правовий режим можна відрізнити від інших, суміжних понять.

По-третє, з огляду на вищевикладене, правовий режим повинен мати чітко окреслені часові, суб'єктні чи просторові межі. Так як норми, встановлені правовим режимом, відрізняються від так званого «загального

правила», той, кому вони адресовані повинен мати чіткий орієнтир щодо обставин, за яких цей режим застосовується. Наприклад, правовий режим земель оборони встановлюється на ділянках, наданих військовим частинам для виконання покладених на них функцій та завдань [83]. Режим надзвичайного стану може бути введений на строк не більш як 30 діб і не більш як 60 діб в окремих її місцевостях і у разі необхідності може бути продовжений Президентом України, але не більш як на 30 діб [117]. Строк зберігання товарів у митному режимі митного складу не може перевищувати 1095 днів від дня поміщення цих товарів у зазначений митний режим [165]. Режим окупованої території поширюється на сухопутну територію Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, внутрішні води України цих територій, внутрішні морські води і територіальне море України навколо Кримського півострова, територію виключної (морської) економічної зони України вздовж узбережжя Кримського півострова та прилеглого до узбережжя континентального шельфу України та на повітряний простір над цими територіями [101]. Режим обліку внутрішньо переміщених осіб поширюється на громадян України, іноземців або осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання в Україні, яких змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [100].

Четвертою ознакою правового режиму варто вважати наявність комплексного правового регулювання. Крім вказівки на місце, суб'єктів та час дії правового режиму, він передбачає наявність переліку позитивних зобов'язань, дозволів чи заборон; визначає повноваження державних органів, компетентних здійснювати управління в цій сфері; закріплює заходи щодо відповідальності, яку понесуть особи, причетні до порушення вищенаведених норм тощо.

Викладене дозволило сформулювати авторське визначення поняття «правовий режим»: сукупність правових засобів, за допомогою яких специфічно (відмінно від загального правила) у комплексі врегульовано чітко окреслену в часі/просторі/за колом осіб сферу суспільних відносин.

У контексті вищевикладеного було б доцільно визначити структуру, складові елементи правового режиму.

Наприклад, В.Б. Романовська та В.В. Пуджаєв переконані, що правові режими не обмежуються простою сукупністю (комплексом) юридичних засобів або будь-яким комплексним правовим засобом, їх функціонал є значно багатшими, а сфери застосування значно ширшими. Крім власне юридичних засобів різного рівня організації (в різного роду поєднаннях і варіаціях), в структуру правового режиму входять також гарантії реалізації вимог режиму і відповідальність за порушення цих вимог, суб'єкти та об'єкти права і способи їх взаємному зв'язку, принципи права, цілі і способи правового регулювання [210].

І. О. Гайдамака вказує, що запропонована переважною більшістю вчених структура правового режиму тісно перекликається з елементами механізму правового регулювання [55].

Наприклад, за словами В. Я. Бляхмана, правовий режим конструється з кількох рівнів. Першим виступає рівень юридичною абстрагування, що містить у собі нетипові приписи (презумпції, фікції, норми-принципи); другий рівень включає матеріально-правові засоби (норми права, нормативно-правові акти, юридичні факти, правові відносини); третій рівень базується на процедурно-процесуальних правових засобах (актах реалізації, актах тлумачення і актах застосування); четвертий рівень містить у собі морально-психологічні правові засоби (правосвідомість та правову культуру) [42]. Відповідно, складовими елементами структури правового режиму вчений називає:

- норми права,
- нормативно-правові акти,

- юридичні факти,
- правові відносини,
- акти реалізації, тлумачення та застосування норм права,
- правосвідомість, правову культуру тощо [42].

Варто зауважити, що такий підхід до структури правового режиму в цілому відповідає розумінню правового режиму як результату впливу на суспільні відносини. Між тим, застосування такого підходу, як уже зазначалось вище, переміщує акценти з власне засобів правового регулювання на результат регуляторного впливу. У випадку, коли суб'єкти правовідносин реалізують правила, встановлені законодавцем у межах певного правового режиму, виникає безліч різноманітних правовідносин, які характеризуються значною різноманітністю. Включення всіх цих випадків правореалізації та правозастосування до складу правового режиму робить його дуже різноманітним. Саме тому вважаємо правовий режим комплексом правових засобів, що не потребує включення до його структури правовідносин, актів право реалізації та правової культури.

М.І. Лазарева переконана, що правовий режим є складним юридичним утворенням, яке включає в свою структуру такі елементи:

- предмет правового регулювання;
- цілі правового регулювання;
- принципи права;
- юридичне становище суб'єктів;
- методи, способи, типи, форми правового регулювання;
- правові гарантії;
- правове становище як особливий уклад суспільних відносин [155].

У цілому погоджуючись із підходом М.І. Лазаревої, зазначимо, що принципи права існують незалежно від існування правових режимів. Звісно, вони справляють певний вплив на законодавця у момент, коли він встановлює правило поведінки у межах правового режиму, але це не робить їх структурною одиницею режиму. Більше того, у рамках правового режиму,

як уже зазначалось, з огляду на специфіку правового регулювання, може мати місце обмеження дії певних принципів права чи навіть їх порушення. Крім того, виникає питання щодо розмежування і змісту термінів «юридичне становище суб'єктів» та «правове становище» – як вони співвідносяться та яким чином входять до структури правового режиму.

Заслуговує на увагу також позиція з цього приводу В. Б. Ісакова. Останній пропонує дещо інший підхід до розуміння структури правового режиму. Так, як уже зазначалось, В.Б. Ісаков визначає правовий режим через поняття соціального режиму, закріпленого правовими нормами і забезпеченого сукупністю юридичних засобів, та пропонує виділяти у його структурі три елементи:

- об'єкт-носії режиму,
- середовище,
- зміст [137].

Носієм режиму є об'єкт, яким можуть бути різні соціальні одиниці-суб'єкти права, соціальні інститути, соціальні процеси, предмети, території, саме законодавство тощо. Відповідно, основною метою правового режиму є забезпечення нормального функціонування цього об'єкта.

Другим елементом соціального режиму є середовище, в якому існує об'єкт-носії режиму і щодо якого він встановлюється, адже соціальний режим однаково залежить і від внутрішніх властивостей його об'єкта-носія, і від обстановки, в якій останній функціонує. Більше того, об'єкт-носії режиму може бути залучений до кількох різних систем відносин (існувати у різній обстановці), і у кожній він матиме свій власний режим.

Остання характеристика – зміст режиму, розуміння якої становить найбільшу складність. В.Б. Ісаков вказує, що в змісті режиму можна виділити дві групи параметрів: перша з них характеризує передумови функціонування, тобто ті умови, які створює середовище для носія режиму, друга ж відображає міру вимог до носія режиму, міру його активності, рівень відповідальності за здійснення своїх функцій [137].

Відтак, В.Б. Ісаков доходить висновку, що з точки зору структури, можна поставити знак рівності між правовим режимом та методом правового регулювання: вони складаються з норми права, юридичного факту, правовідносин, актів реалізації права [137]. Загалом погоджуючись з такою позицією, І. О. Гайдамака наголошує, що правовий режим не просто включає вказані елементи до свого складу, а й охоплює своїм поняттям їх змістові характеристики, загальну спрямованість, налаштованість на певні типи правового регулювання, домінування тих чи інших способів та методів правового регулювання [55]. У даному контексті варто зауважити, що В.Б. Ісаков, ймовірно, веде мову про так званий «галузевий режим», що дає йому змогу урівняти останній з типом правового регулювання. У цьому контексті зауважимо, що пропонуємо відділяти поняття режиму певної галузі права та правового режиму як такого.

Узагальнюючи вищевикладене, варто зауважити, що правовий режим, безсумнівно, є доволі складною та багатoelementною конструкцією. У той же час, деякі його елементи можна також роздробити на складові частини, що спричиняє велику кількість різноманітних підходів, застосовуваних при спробі визначити структуру правового режиму. Спираючись на позиції вчених, пропонуємо таку структуру правового режиму:

1. Мета режиму вказує на причину його появи. З огляду на те, які завдання хоче вирішити законодавець, правовий режим може бути спрямований на створення умов для функціонування держави і суспільства у надзвичайний період, на заохочення певних суб'єктів правовідносин до певного роду діяльності, на зміцнення правопорядку і законності, на боротьбу з різного роду загрозами, на визначення порядку функціонування певного об'єкта тощо.

2. Рамки (межі) режиму. У даному випадку йдеться про просторові, часові чи суб'єктні параметри, які визначають межі дії режиму. Як уже зазначалось вище, вказівка на те, на якій території, протягом якого

періоду часу діє режим чи окреслення кола суб'єктів, на які він поширюється, є обов'язковою характеристикою правового режиму.

3. Режимні заходи. У даному випадку йдеться про перелік ознак, які відрізняють правовий режим від так званого «загального правила». Зокрема, під режимними заходами можна розуміти сукупність заборон, встановлених правовим режимом надзвичайного чи воєнного стану чи сукупність дозволів, які закріплено в межах режиму вільної економічної зони. Вся сукупність правових засобів, якими послуговується певний режим, отримує безпосереднє закріплення у законодавстві. Режимні заходи великою мірою визначають характеристики правового режиму – наскільки сприятливим для окремих суб'єктів він буде та які завдання ставить перед собою законодавець, створюючи певний правовий режим.

4. Суб'єкти режиму. Суб'єктів конкретного правового режиму зазвичай можна поділити на дві великі групи – осіб, які наділені владними повноваженнями та осіб, які таких повноважень не мають. Відповідно, суб'єкти, наділені владними повноваженнями, зазвичай зобов'язані діяти у тому порядку, який для них визначив законодавець. Суб'єкти, що не мають владних повноважень, за загальним правилом більш вільні у виборі альтернатив поведінки. Тим не менш, на обидві групи суб'єктів режиму поширюються встановлені законодавством заборони та зобов'язання.

5. Гарантії режиму. Сукупність механізмів, які гарантують реалізацію режимних заходів і зазвичай закріплюються у законодавстві у або у вигляді відповідальності, яка настає за порушення режимних правил, або у вигляді вказівки на додаткові механізми забезпечення законності, прав людини, збереження власності, наявності компенсацій тощо. Іноді вони існують у законодавстві відокремлено, наприклад, вводяться до складу Кримінального кодексу чи Кодексу про адміністративні правопорушення.

Зокрема, як приклад можна навести нормативне закріплення режиму воєнного стану. У ст. 1 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» окреслено мету режиму – відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення

національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності [116]. Рамки режиму визначаються, поперше, чіткою вказівкою на умови, за яких режим вводиться в дію (у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності) та порядком його введення в дію та його припинення (статті 5, 6, 7 Закону). Крім того, Указ президента про введення режиму воєнного стану обов'язково має містити зазначення меж території, на якій вводиться воєнний стан, часу введення і строку, на який він вводиться. Заходи, які передбачає правовий режим воєнного стану, виділено в статті 8 Закону [116]. Певна увага приділена особливостям діє нормативних актів за умови дії режиму воєнного стану (стаття 13 Закону). Статті 3, 4, 9, 10, 11, 12, 14-18, 20, 21 Закону визначають статус окремих суб'єктів режиму. Серед таких є як Верховна Рада, Президент, Генеральний штаб, місцеві органи державної влади військові адміністрації (суб'єкти, наділені владними повноваженнями), так і громадяни, юридичні особи приватного права, іноземці та особи без громадянства (суб'єкти, не наділені владними повноваженнями). Нарешті, гарантіям режиму присвячені статті 22-27 Закону, які передбачають механізм недопущення використання режиму для захоплення влади, порядок звернення до Генерального секретаря ООН, відповідальність за порушення режимних заходів, компенсації для постраждалих осіб тощо [116]. Додаткові заходи відповідальності можна знайти у інших нормативних актах. Наприклад, ст. 67 КК України містить вказівку на використання умов воєнного стану як на обставину, що обтяжує покарання. Крім того, дія режиму воєнного стану слугує кваліфікуючою ознакою для переважної більшості злочинів, передбачених розділом XIX КК України [153].

1.3. Адміністративно-правовий режим: характерні ознаки

Зазвичай поняття і зміст адміністративно-правового режиму розглядають через призму взаємодії двох концепцій: власне правового режиму та адміністративного права. Наприклад, за словами С.С. Маїляна, сутність адміністративно-правових режимів визначається закономірностями управління як особливого явища дійсності. Адміністративно-правові режими, на думку дослідника, забезпечують досягнення цілей управління, підтримання сталого стану системи управління і таких, що протікають в ній управлінських процесів, а зміст адміністративно-правових режимів визначається сукупністю правил, врегульованих нормами адміністративного права [159]. І.С. Розанов також підкреслював, що «питання про поняття правового режиму має вирішуватися в зв'язку з характеристикою предмета і методу правового регулювання суспільних відносин тієї чи іншої галузі права [209]. Подібну позицію займає і О.В. Адабаш, який зауважує, що адміністративно-правовий режим відрізняється від інших режимів предметом регулювання, тобто державним управлінням [28].

Відтак, вбачається, що основними характеристиками, які дозволять відмежувати видове поняття «адміністративно-правового режиму» від родового поняття «правового режиму», є урегульованість нормами адміністративного права, що ставить вимогу з'ясувати визначальні ознаки цієї галузі права.

Як відомо, традиційний підхід до визначення предмета адміністративного права обмежувався лише окремими аспектами державного управління. Зокрема, правники часів існування Російської імперії підкреслювали, що адміністративне право ставить за мету впорядкувати відносини між правлячою владою і обивателями в справах державного управління [63]. За понад сотню років погляди вчених на адміністративне право практично не змінились – наразі переважна більшість дослідників

предметом адміністративного права вважають широкий комплекс суспільних відносин, що виникають в процесі реалізації функцій державного управління, у зв'язку із здійсненням широкої і різноманітної виконавчої та розпорядчої діяльності [29]. На думку Г. Бребана, предметом адміністративного права є найбільш значна за обсягом і найбільш важлива в якісному сенсі державна діяльність з управління [46, с. 31].

Тим не менш, інші колективи авторів мають дещо відмінну позицію, зміщуючи акценти адміністративного права з управління на так звану сервісну функцію держави. Зокрема, як підкреслює І.П. Голосніченко, «дотепер адміністративне право більшістю авторів тлумачиться переважно як право управлінське І хоча наявність управлінського аспекта не викликає сумніву, але подібна констатація є неповною, а головне - неточною, оскільки лише цим аспектом обмежувати предмет адміністративного права не можна» [33, с. 68]. Відтак, адміністративне право ці дослідники визначають як сукупність (систему) правових норм, які регулюють суспільні відносини, що формуються в ході забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також в процесі державного і самоврядного управління в сферах соціально-економічного й адміністративно-політичного розвитку та охорони громадського порядку.

Е. Шмідт-Ассман переконаний, що адміністративне право є не тільки правом, яке регулює втручальне публічне адміністрування й публічно-адміністративну діяльність із надання послуг, а й включає сукупність норм, які регулюють діяльність організацій, і право одержання інформації та прийняття рішень на рівні адміністративних органів [268, с. 18]. Інші зарубіжні дослідники наголошують, що у широкому значенні, адміністративне право передбачає визначення процедур, послуговуючись якими органи влади, за виключенням судів та парламенту, приймають рішення [10, с. 1]. Його також визначають як галузь права, якою врегульовано повноваження, процедури, правовий статус та інші символи

органів публічної адміністрації [9]; як сукупність актів, що направлені на регулювання процедур діяльності публічної адміністрації та її взаємодії з населенням [12, с. 1518].

Як зауважує Ю.П. Битяк, предмет адміністративного права становлять суспільні відносини, які виникають з метою реалізації і захисту прав громадян, створення нормальних умов для функціонування громадянського суспільства й держави. Такі відносини пов'язані з:

- 1) діяльністю органів виконавчої влади;
- 2) внутрішньоорганізаційною діяльністю інших державних органів, підприємств, установ, організацій;
- 3) управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування;
- 4) здійсненням іншими недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади;
- 5) здійсненням правосуддя у формі адміністративного судочинства [34, с. 25].

Загалом погоджуючись із підходом до предмета адміністративного права як суспільних відносин, які виникають у зв'язку із виконанням органами публічної адміністрації функцій щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зауважимо, що, тим не менш, становища суб'єктів адміністративних правовідносин залишаються нееквівалентними, нерівнозначними.

Зокрема, В.К. Колпаков наголошує, що відносини, які становлять предмет адміністративного права, виникають тільки в результаті державно-управлінської (владної) діяльності; в них обов'язково бере участь виконавчо-розпорядчий орган держави; завжди є наслідком свідомої, цілеспрямованої, вольової діяльності від імені держави [147].

У той же час, характеризуючи метод адміністративного права, дослідники вказують, що він відображає владну природу державного управління, односторонність і юридичну обов'язковість приписів суб'єктів управління, а врегульовані цим методом відносини визначаються як

відносини влади і підпорядкування [29]; є сукупністю прийомів (способів, засобів), впливу, що містяться в адміністративно-правових нормах, на відносини в сфері державного управління, за допомогою яких встановлюється юридичне владне і юридичне підвладне становище суб'єктів у правовідносинах [147].

Отже, однією з визначальних ознак адміністративно-правового режиму варто вважати суб'єктний склад та сферу виникнення такого режиму. Зокрема, вбачається, що структура адміністративно-правового режиму обов'язково повинна передбачати наявність суб'єктів, наділених певними владними повноваженнями у вигляді органів державної влади, органів місцевого самоврядування та має виникати у сфері, яка принципово належить до врегулювання адміністративним правом.

Визначення поняття «адміністративно-правовий режим», запропоновані дослідниками, різняться доволі сильно. Зокрема, згідно з позицією Ю. П. Битяка, адміністративно-правовий режим є певним об'єднанням адміністративно-правових способів регулювання, що проявляється у централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та асиметрії суб'єктів правовідносин [29]. В.В. Конопльов наголошує, що адміністративно-правовий режим – це правова форма динаміки адміністративно-правових відносин у часі й просторі, що має визначену мету регулювання та забезпечена комплексом правових засобів [148, с. 172]. В. Белєвцева підкреслює, що адміністративно-правовий режим - це особливий порядок здійснення державного впливу загальнообов'язкового характеру для всієї системи органів державної влади [41, с. 106].

На думку В.В. Ласточкина, адміністративно-правовий режим – це сукупність правових установок та необхідних організаційних управлінських заходів, які забезпечують порядок реалізації окремими громадянами своїх прав і обов'язків, а також такий порядок діяльності державних органів та громадських формувань, який найбільш адекватно відповідає інтересам

забезпечення безпеки та охорони громадського порядку на конкретній, строго визначеній ділянці державного управління [156, с. 55-56].

За словами Ю.В. Дем'янчука, під адміністративно-правовим режимом слід розуміти специфічний порядок діяльності суб'єктів права в різних сферах суспільного життя, установлення й регулювання яких відбувається за допомогою спеціальних правових засобів [60, с. 308]. На переконання дослідника, для адміністративного права характерними є правові режими, які належать до сфери державного управління, тобто до тієї сфери, де відносини між державними органами, підприємствами, установами й організаціями різних форм власності, об'єднаннями громадян та громадянами регулюються здебільшого адміністративно-правовими нормами.

І.С. Розанов у своїй праці підкреслював, що переважна більшість адміністративно-правових режимів існує і діє у сферах, тісно пов'язаних і з захистом національного суверенітету, територіальної цілісності, забезпеченням громадського порядку та державної безпеки, підвищенням обороноздатності тощо. За словами науковця, адміністративно-правовим режимом варто вважати встановлену в законодавчому порядку сукупність правил діяльності, дій чи поведінки громадян і юридичних осіб, а також порядок реалізації ними своїх прав за певних умов (у певних ситуаціях) забезпечення і підтримки суверенітету і оборони держави, інтересів безпеки і охорони громадського порядку спеціально створеними для цієї мети службами державного управління [209, с. 85].

Характеризуючи поняття «адміністративно-правовий режим» у французькому праві, Ж. Ведель вказував на чотири принципи, на яких базується такий режим, зокрема: 1) принцип поділу адміністративних і судових властей, який визначає коло питань, що не входять в юрисдикцію загального суду, межі юрисдикції адміністративного суду і сферу застосування адміністративного права з застереженням про наявність прогалин в юрисдикції; 2) принцип особливого режиму адміністративних актів, відповідно до якого адміністрація має право прийняття виконавчих

рішень, тобто видання в односторонньому порядку нормативних актів, що породжують правові наслідки без згоди приватних осіб, на яких вони покладають обов'язки. З іншого боку, адміністрація володіє особливими прерогативами при укладанні контрактів, підлеглих дії адміністративного режиму; 3) принцип законності, який зобов'язує адміністрацію поважати право; 4) принцип відповідальності публічної влади, в силу якої публічні юридичні особи повинні відшкодовувати збитки, завдані або з їхньої вини, що обумовило збиток, або в силу інших причин [49].

У свою чергу, Д.Н. Бахрах зауважує, що під поняттям «адміністративно-правового режиму» варто розуміти поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, опосередковане централізованим порядком, імперативним методом юридичного впливу, яке виражається в тому, що суб'єкти правовідносин за своїм статусом займають юридично нерівні позиції [30, с. 483].

Варто вказати, що у науці адміністративного права неодноразового підкреслювали різницю між поняттями «адміністративно-правовий режим» та «правовий режим адміністративного права». Зокрема, Т.П. Мінка зауважує, що правовий режим адміністративного права як правова форма впливу права на суспільні відносини, що складають предмет адміністративного права, є визначальним для галузі адміністративного права; він становить першооснову для утворення всіх інших похідних адміністративно-правових режимів, які відображають порядок правового впливу на окремі суспільні відносини в межах галузі адміністративного права, та вторинних, що відображають порядок правового впливу на конкретні суспільні відносини. Правовий режим галузі адміністративного права характеризується специфічними прийомами регулювання – особливим порядком виникнення та формування змісту прав та обов'язків, їх здійснення, специфікою санкцій, способів їх реалізації, а також дією принципів, загальних положень, що розповсюджуються на дану сукупність норм [168].

На думку дослідниці, правовий режим в адміністративному праві утворює три рівні (підсистеми):

1. Загальний – правовий режим адміністративного права, який чинить вплив на всі відносини, що складаються в рамках галузі.

2. Похідний – сукупність підгалузевих (інституціональних) адміністративно-правових режимів, які встановлюють правила для груп однорідних відносин.

3. Вторинний – сукупність адміністративно-правових режимів, які відображають порядок впливу на конкретні, чітко визначені адміністративно-правові відносини [168].

Відповідно, Т.П. Мінка наголошує, що під адміністративно-правовим режимом доцільно розуміти правову форму впливу, що характеризує процес адміністративно-правового регулювання конкретних адміністративно-правових відносин і є комплексом правових засобів, якими забезпечується порядок динаміки цих правовідносин у часі і просторі та визначаються напрямки цього регулювання [168].

Загалом погоджуючись із вищенаведеною позицією, підкреслимо, що поняття «режим адміністративного права» охоплює всі суспільні відносини, які врегульовано адміністративним правом, тобто вказує на характеристики галузі адміністративного права в цілому. У свою чергу, термін «адміністративно-правовий режим» вказує на сукупність правових засобів, використаних законодавцем для врегулювання конкретної сфери суспільних відносин.

Крім того, науковці неодноразово наголошували на тому, що адміністративно-правовим режимам притаманні ціла низка характеристик, які дозволяють відмежувати їх від інших видів правових режимів. Зокрема, Ю.В. Дем'янчук підкреслює, що специфіка таких режимів проявляється:

- в особливому порядку виникнення й формування змісту прав та обов'язків учасників адміністративно-правових відносин та їх здійснення;

- у наявності відповідних санкцій та в особливих засобах їх реалізації;

- у дії єдиних принципів і загальних положень, що поширюються на цю сукупність правових норм [60, с. 308].

Характеризуючи адміністративно-правові режими, В.Б. Рушайло наголошує, що їм притаманні такі риси:

- визначена спеціальними нормами права поведінка фізичних, посадових та юридичних осіб;

- вимушена докладна регламентація діяльності державних органів та громадських об'єднань;

- тимчасове уведення деяких додаткових правил або вилучення із загальнообов'язкових правових норм певних приписів;

- встановлення особливого контролю за належним додержанням правопорядку у сфері дії спеціального режиму та уведення деяких обмежувальних заходів [31, с. 21].

В. Я. Настюк, В. В. Белевцева приєднуються до вищевикресленої позиції В.Б. Рушайла щодо характеристик адміністративно-правового режиму [179, с. 24].

За словами І.М. Резніка, можна стверджувати, що адміністративно-правові режими:

- застосовуються у сфері державного управління;
- базуються на нормах адміністративного права;
- певною мірою трансформують правовідносини, що перебувають у сфері їх впливу і надають їм певної спрямованості;

- змінюють правовий статус суб'єктів правовідносин;
- діють у певних специфічних ситуація (на думку одних авторів – надзвичайних, а інших – як надзвичайних, так і ординарних) [205].

На нашу думку, описати характерні риси адміністративно-правового режиму можна, вказавши на особливості його елементів. Зокрема, як вже

наголошувалось вище, структуру правового режиму складають мета режиму, рамки режиму, режимні заходи, суб'єкти режиму та гарантії режиму.

Відтак, метою встановлення адміністративно-правового режиму є досягнення однієї з цілей публічної адміністрації, реалізація однієї чи кількох функцій держави. Наприклад, статтею 2 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» визначено, що метою введення такого режиму є усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, для відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства [117]. Відповідно до статті 2 Закону України «Про прикордонний контроль», метою існування режиму прикордонного контролю є протидія незаконному переміщенню осіб через державний кордон, незаконній міграції, торгівлі людьми, а також незаконному переміщенню зброї, наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, боєприпасів, вибухових речовин, матеріалів і предметів, заборонених до переміщення через державний кордон [119].

Отже, можна констатувати, що мета адміністративно-правового режиму лежить у площині цінностей, завдань і функцій публічної адміністрації. Серед таких функцій можна назвати: захист власного суверенітету та територіальної цілісності, збереження державної таємниці, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, охорона правопорядку та громадського спокою, забезпечення недоторканості кордонів і навіть наповнення державного бюджету.

Адміністративно-правовий режим навряд чи обмежується рамками, непридатними іншим видам режимів. Межі дії адміністративно-правових режимів так само визначаються певним часом, простором, колом осіб,

визначеним відповідним законом. Наприклад, відповідно до ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», правовий режим тимчасово окупованої території припиняє свою дію з моменту повернення тимчасово окупованої території під загальну юрисдикцію України за умови попереднього і повного відшкодування збитків, нанесених внаслідок такої тимчасової окупації, у тому числі моральних збитків примусово переміщених осіб. У цьому ж нормативному акті міститься чітка вказівка на територію, на якій діє режим: 1) сухопутна територія Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, внутрішні води України цих територій; 2) 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, на які поширюється юрисдикція органів державної влади України відповідно до норм міжнародного права, Конституції та законів України; 3) повітряний простір над цими територіями [101].

В окремих випадках територія, на якій діє адміністративно-правовий режим, дробиться на частини. Наприклад, відповідно до Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», виділяється три зони в межах території, яка зазнала радіоактивного забруднення. Такими зонами є: 1) зона відчуження - це територія, з якої проведено евакуацію населення в 1986 році; 2) зона безумовного (обов'язкового) відселення – це територія, що зазнала інтенсивного забруднення довгоживучими радіонуклідами, з щільністю забруднення ґрунту понад доаварійний рівень ізотопами цезію від 15,0 Кі/км² та вище, або стронцію від 3,0 Кі/км² та вище, або плутонію від 0,1 Кі/км² та вище, де розрахункова ефективна еквівалентна доза опромінення людини з урахуванням коефіцієнтів міграції радіонуклідів у рослини та інших факторів може перевищити 5,0 мЗв (0,5 бер) за рік понад дозу, яку вона одержувала у доаварійний період; 3) зона гарантованого добровільного

відселення – це територія з щільністю забруднення ґрунту понад доаварійний рівень ізотопами цезію від 5,0 до 15,0 Кі/км², або стронцію від 0,15 до 3,0 Кі/км², або плутонію від 0,01 до 0,1 Кі/км², де розрахункова ефективна еквівалентна доза опромінення людини з урахуванням коефіцієнтів міграції радіонуклідів у рослини та інших факторів може перевищити 1,0 мЗв (0,1 бер) за рік понад дозу, яку вона одержувала у доаварійний період [118].

Як вже наголошувалось, під режимними заходами варто розуміти сукупність заходів впливу на суспільні відносини, визначені законодавцем. У випадку, коли йдеться про адміністративно-правові режими, законодавець вдається до використання методів, притаманних адміністративному праву загалом. Як зазначають науковці, в адміністративному праві використовуються способи регулювання, що властиві обом загальним методам правового регулювання – імперативному та диспозитивному, а загальними рисами методу адміністративно-правового регулювання слід вважати те, що він реалізується шляхом:

- використання приписів (встановлення обов'язків);
- встановлення заборон;
- надання дозволів [33, с. 74].

Залежно від обставин, що склались, та від мети, якої бажають досягти введенням певного адміністративно-правового режиму, в ньому можуть домінувати як приписи та заборони, так і дозволи. Зокрема, правовий режим воєнного стану характеризується цілою низкою заборон і обмежень, перелік яких визначено статтею 8 однойменного закону: заборона проведення мирних зборів, мітингів, походів і демонстрацій, інших масових заходів; заборона діяльності політичних партій, громадських об'єднань; заборона або обмеження на вибір місця перебування чи місця проживання осіб на території, на якій діє воєнний стан; заборона торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними і отруйними речовинами, а також алкогольними напоями та речовинами, виробленими на спиртовій основі; заборона громадянам, які перебувають на військовому або спеціальному обліку у Міністерстві оборони

України, Службі безпеки України чи Службі зовнішньої розвідки України, змінювати місце проживання тощо [116].

У той же час, адміністративно-правовий режим може ґрунтуватись на дозволах. Наприклад, статтею 15 Закону України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» передбачено, що на території спеціальної (вільної) економічної зони мають право функціонувати будь-які суб'єкти економічної діяльності згідно із законодавством України та законом про створення цієї зони, при цьому такі суб'єкти економічної діяльності мають право самостійно обирати види, форми і методи своєї діяльності на території спеціальної (вільної) економічної зони [103].

Суб'єкти адміністративно-правового режиму є суб'єктами адміністративного права. Як підкреслює Ю.М. Фролов, у найзагальнішому розумінні суб'єкт адміністративного права може бути визначений як особа, яка є носієм суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, встановлених нормами адміністративного права, та яка має потенційну здатність бути учасником адміністративно-правових відносин [258, с. 551].

У науковій літературі неодноразово підкреслювалось, що суб'єкт адміністративного права повинен володіти низкою характеристик. Зокрема, Д.М. Бахрах до таких відносить: по-перше, соціальні (участь у суспільних відносинах як відокремленого, здатного виробляти й здійснювати єдину волю персоніфікованого суб'єкта), по-друге, юридичні (визнання правовими нормами його здатності бути носієм прав і обов'язків, брати участь у правовідносинах) [38]. В.В. Колпаков вважає, що до зазначених передумов належать:

- зовнішня відокремленість, яка характеризується наявністю системоутворюючих ознак;
- персоніфікація в суспільних відносинах управлінського типу, тобто виступ у вигляді єдиної особи - персони;

- здатність виражати й здійснювати або персоніфіковану волю у відносинах з державою, або державну волю в процесі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [147].

Далі науковець відзначає, що «претендент», який має названі особливості, набуває статусу суб'єкта адміністративного права тільки в тому разі, якщо держава, використовуючи адміністративно-правові норми, робить його носієм (власником) праві обов'язків, які реалізуються останнім у сфері державного управління [147].

Т. О. Коломоєць переконана, що суб'єкт адміністративного права – це юридична чи фізична особа, що є носієм прав і обов'язків у сфері державного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, та має здатність надані права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [32, с. 78]. І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський, Н. І. Золотарьова вважають суб'єктами адміністративного права учасників правовідносин, які мають суб'єктивні права та обов'язки, визначені нормами адміністративного права [57, с. 12].

На думку Т.О. Мацелик, правова природа суб'єкта адміністративного права проявляється в його особливих властивостях. Дослідниця зауважує, що суб'єкт адміністративного права відрізняється від інших елементів системи адміністративного права тим, що він є носієм взаємопов'язаних якостей, а саме зовнішньої відокремленості; персоніфікації; волі, детермінованої в адміністративну правосуб'єктність; адміністративно-правової регламентації. Наявність таких характеристик у конкретного суб'єкта дає можливість говорити про те, що цей суб'єкт є суб'єктом адміністративного права, що функціонує в системі адміністративного права як її елемент і носій [164].

Відтак, можна дійти висновку, що суб'єкт адміністративного права характеризується потенційною можливістю брати участь в адміністративно-правових відносинах, набувати відповідних прав та обов'язків. Такими суб'єктами можуть вважатись фізичні особи (громадяни, іноземці, особи без

громадянства, окремі державні службовці тощо), та юридичні особи (як публічного, так і приватного права).

Д.М. Бахрах вказує, що варто відрізнити поняття правового режиму та правового статусу. Зокрема, статус – це сукупність прав і обов'язків певного суб'єкта права щодо різних об'єктів, а значить, система правових норм, що регулюють його правове становище. Право в суб'єктивному сенсі – це сукупність статусів суб'єктів. А правовий режим – це система норм, що регулюють певну діяльність різних суб'єктів, їх відносини з приводу певного об'єкта. До правотворчості, правозастосування, до вивчення права, тобто до юриспруденції, можливий статутний підхід, підхід з точки зору суб'єкта. До юриспруденції корисний і режимний підхід, систематизація норм за ознакою об'єкта. Їх взаємодія - важлива умова якості юридичної діяльності [38].

Законодавство зазвичай містить вказівку на суб'єктів адміністративно-правових режимів, які або беруть участь у реалізації його заходів, або поза власною волею опинились під його дією. Наприклад, аналіз Закону України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» дає можливість виділити таких суб'єктів цього режиму: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління зоною відчуження та зоною безумовного (обов'язкового) відселення, уповноважені підрозділи органу Національної поліції, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про пожежну і техногенну безпеку, представники наукових установ та організацій, місцеве населення [118].

За Законом «Про правовий режим воєнного стану», суб'єктами режиму воєнного стану є військове командування, органи виконавчої влади, військові адміністрації, Рада міністрів Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування [116].

Низка вчених, зокрема, Д.М.Бахрах, виділяють також поняття носія режиму. Під останнім зазвичай розуміють об'єкти, територію чи суб'єктів, на

яких поширюється правовий режим [38]. Відповідно, поняття «носій режиму» певною мірою об'єднує такі складові елементи адміністративно-правового режиму як межі режиму (щодо території, на яку режим поширюється) та суб'єктів режиму. З огляду на те, що характеристика цих складових вже була здійснена вище, не вбачається за потрібне детально зупинятись на них. Певний інтерес у цьому контексті становлять лише об'єкти (предмети) матеріального світу, щодо яких встановлено спеціальні правила щодо поводження, володіння, використання тощо. Такими специфічними об'єктами, зокрема, є зброя та боєприпаси. Наприклад, відповідно до Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів об'єктами режиму (дозвільної системи) є: вогнепальна зброя невійськового призначення, боєприпаси до неї, холодна та охолощена зброя, пневматична зброя калібру понад 4,5 мм і швидкістю польоту кулі понад 100 м/с; спеціальні засоби, заряджені речовинами сльозоточивої та дратівної дії, пристрої та патрони до них; вибухові матеріали і речовини [172].

Характеризуючи гарантії адміністративно-правових режимів варто вказати, що під юридичними гарантіями зазвичай розуміють норми права і засновану на них правозастосовну діяльність, індивідуальні юридичні акти, в яких ця діяльність фіксується [204, с. 237]. За словами Л. Д. Воеводіна, гарантії – це той надійний міст, який забезпечує необхідний в засадах правового статусу особи перехід від загального до окремого, від прокламованої в законі можливості до дійсності [53, с. 221].

Т.Є. Крисань наголошує, що гарантії відіграють значну роль у будь-якій галузі права, що регулює суб'єктивні права. Без гарантованості суб'єктивних прав складно говорити про повне, вільне і забезпечувальне

користування такими правами. При цьому дослідниця підкреслює, що до числа юридичних гарантій слід включити закріплені нормами права засоби нагляду і контролю для виявлення випадків правопорушень; заходи правового захисту; заходи юридичної відповідальності; застережні заходи та інші правоохоронні заходи; процесуальні форми охорони прав; заходи профілактики і попередження правопорушень [154].

В.П. Сverdліченко, аналізуючи систему юридичних гарантій, наголошує, що до складу останньої можуть бути віднесені юридична відповідальність, обов'язок органів державної влади та місцевого самоврядування сприяти реалізації гарантованих прав, обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб не посягати на гарантоване право, існування спеціальної процедури відновлення порушеного гарантованого права [217].

Закон «Про правовий режим воєнного стану» вказує на низку гарантій законності в умовах воєнного стану. Зокрема, відповідно до статті 19 вищезгаданого нормативного акту, в умовах воєнного стану забороняються: зміна Конституції України; зміна Конституції Автономної Республіки Крим; проведення виборів Президента України, а також виборів до Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і органів місцевого самоврядування; проведення всеукраїнських та місцевих референдумів; проведення страйків, масових зібрань та акцій [116].

У Законі «Про інвестиційну діяльність» передбачається, що гарантії режиму інвестування з боку держави проявляються в: збереженні чинності інвестиційних договорів на весь строк дії цих договорів і у випадках, коли після їх укладення законодавством (крім податкового, митного та валютного законодавства, а також законодавства з питань ліцензування певних видів господарської діяльності) встановлено умови, що погіршують становище суб'єктів або обмежують їх права, якщо вони не дійшли згоди про зміну умов договору; забороні державним органам та їх посадовим особам втручатися в діяльність суб'єктів інвестиційної діяльності, крім випадків, коли таке

втручання допускається чинним законодавством і здійснюється в межах компетенції цих органів та посадових осіб; забороні обмежувати права інвесторів у виборі об'єктів інвестування; створенні спеціальних механізмів відшкодування збитків, завданих суб'єктам інвестиційної діяльності у разі прийняття державними або іншими органами актів, що порушують права інвесторів [106].

З огляду на вищевикладене, на нашу думку до юридичних гарантій правового режиму варто віднести: встановлення чітких підстав та процедур обмеження прав і свобод людини і громадянина (якщо про такі йдеться); обов'язок органів державної влади, органів місцевого самоврядування дотримуватись вимог законодавства щодо поваги до прав і свобод людини і громадянина; існування механізмів відшкодування шкоди або збитків, завданих особі в рамках дії режиму; юридична відповідальність за порушення правил режиму.

Відповідно, вищевикладене дозволяє сформулювати авторське визначення поняття адміністративно-правового режиму. Відтак, вважаємо, що адміністративно-правовим режимом можна вважати сукупність правових засобів, переважно заборон і зобов'язань, за допомогою яких специфічно у комплексі врегульовано чітко окреслену в часі/просторі/за колом осіб сферу адміністративно-правових відносин.

1.4. Критерії типології адміністративно-правових режимів

Як уже зазначалось, одним із ключових етапів роботи над створенням типології є підбір критеріїв, на яких ця типологія будуватиметься. Як наголошує Л. Рожкова, всі об'єкти природи і суспільства наділені різноманітними власними, притаманними лише їм конкретними ознаками, якостями, що відрізняють їх від інших об'єктів. Ці ознаки можуть як існувати

постійно, так і видозмінюватись протягом періоду існування предмета чи взагалі зникати. Очевидно, що деякі з них можуть слугувати інструментом для визначення сутності об'єкта, а деякі – ні. Відповідно, дослідниця доходить висновку, що не всі класифікаційні ознаки є однаково корисними і пропонує звертати увагу у рамках дослідження саме на ті ознаки, які є суттєвими і цікавими досліднику на конкретному етапі [207, с. 19]. Подібні думки висловлюють також В. Лекторський та М. Карабанов, які зауважують, що вибір якостей, за якими відбувається порівняння предметів, вважається таким, що обумовлений точкою зору суб'єкта. Саме точка зору суб'єкта, його уявлення про те, які саме ознаки предмета варто вважати суттєвими за даних умов, і визначають коло предметів, які ототожнюються між собою [61, с. 227]. На існуванні певної довільності при виборі критеріїв класифікації об'єктів наголошує і В.В. Карелін, що у результаті, на думку дослідника, приведе до побудови принципово різних за змістом і формою класифікацій [143]. Загалом погоджуючись з таким підходом, зауважимо, що вибір ознаки в якості критерію класифікації визначається не лише міркуваннями суб'єкта, що створює класифікацію (типологію), а і сутністю самого досліджуваного об'єкта, який має зв'язки з необмеженою кількістю інших об'єктів. Підсумовуючи, зазначимо, що множина критеріїв, на яких базуються класифікації чи типології об'єктів, обираються з огляду на специфіку самого об'єкта та методів його дослідження [207].

Загалом, академічний тлумачний словник української мови визначає критерій як підставу для оцінки, визначення або класифікації чогось; мірило [138, с. 237]. Подібне визначення також закріплене в Оксфордському тлумачному словнику англійської мови: критерій – це принцип або стандарт, на основі якого може бути прийняте судження чи рішення [8]. Відповідно до енциклопедичного словника Ф. Брокгауза та І. Ефрона, критерій – це мірило для оцінки істинності судження чи факту [45, 461].

Зауважимо, що критерій типологізації має відповідати низці вимог. Наприклад, К. Гемпель і П. Опенгейм, виділяючи основні характеристики

об'єктів, упорядкованих за допомогою створення типології, називають транзитивність, симетричність, асиметричність та поєднуваність [14, с. 59]. Аналізуючи праці Ю. Івльова, в яких він виділяє правила здійснення операцій поділу, можна виокремити такі вимоги до критеріїв поділу:

1) співрозмірність (критерій не повинен бути ні надто вузьким, ані надто широким. У першому випадку отримаємо неповний поділ, у другому – поділ із зайвими членами.);

2) незмінність в рамках одного поділу;

3) виключність – так, щоб члени груп в рамках одного поділу виключали одне одного;

4) послідовність, аби запобігти «стрибкам» і прогалинам у поділі [136, с. 185].

На таких же позиціях стоїть і Л. Рожкова [208, с. 27], і низка зарубіжних дослідників [21, с. 105-114].

Проте, як нам вбачається, не всі з цих вимог можна беззастережно пред'являти до критеріїв, використовуваних для типологізації. Так, як уже було з'ясовано вище, типологія не завжди є повністю завершеною системою – вона передбачає можливість появи нових членів поділу, які займуть передбачене для них типологією місце. Наприклад, система періодичних елементів, побудована Менделєєвим, досить тривалий час доповнювалась щойно відкритими елементами, нововиявлені види тварин і рослин вписуються у вже існуючі таксони тощо. Тому, на нашу думку, критерій типології не обов'язково має бути вичерпним. Те ж саме стосується і виключності критерію – утворені внаслідок одного поділу групи не завжди мають виключати одна одну. Навпаки, якщо дотримуватись ідеї про «гнучкі» межі типу, висунутої К. Гемпелем і П. Опенгеймом, критерій не повинен ділити членів поділу на взаємовиключні групи – вони можуть перетинатись і навіть переходити одна в одну, в залежності від сили вираженості певної ознаки [15].

Також вважаємо, що до вищенаведеного переліку варто додати ще одну ознаку – суттєвість. Під останньою маємо на увазі, що критерій має характеризувати важливу у контексті дослідження сторону членів поділу. Більше того, вбачається, що лише підібравши суттєві критерії можна побудувати таку типологію, яка виконуватиме одну з основних функцій логічних операцій поділу/групування – прогностичну.

Зауважимо, що переважна більшість дослідників пропонують традиційний набір критеріїв класифікації адміністративно-правових режимів. На думку В.Б. Рушайла, найбільш прийнятний критерій класифікації адміністративно-правових режимів – їх юридичні властивості, що дає підстави говорити про ординарні та екстраординарні адміністративно-правові режими [31, с. 48].

О.В.Дьяченко вважає, що адміністративно-правові режими можуть бути класифіковані за такими критеріями як:

- 1) масштаб волі громадян і організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав;
- 2) глибина змін у конституційному статусі громадян і організацій;
- 3) час і територія їх дії;
- 4) окремі об'єкти;
- 5) види діяльності тощо [34, с. 269].

На думку О.О. Крестьянінова, адміністративно-правові режими варто класифікувати з огляду на такі критерії як:

- 1) конкретні умови, що спричиняють здійснення спеціального управління для їх усунення;
- 2) ступінь і масштаб свободи громадян та організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав;
- 3) мета адміністративно-правових режимів;
- 4) належність до забезпечення зовнішньої та внутрішньої безпеки країни [33, с. 298].

Подібний перелік критеріїв пропонує також К.В. Ростовська – на думку дослідниці, адміністративно-правові режими доцільно класифікувати:

- 1) за глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій;
- 2) за масштабом волі громадян і організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав;
- 3) за територією їх дії;
- 4) за окремими об'єктами;
- 5) за видами діяльності;
- 6) за метою встановлення;
- 7) за ступенем належності до забезпечення зовнішньої та внутрішньої безпеки країни [212].

На думку С.О. Магди, належними критеріями для побудови класифікації адміністративно-правових режимів є:

- 1) їх ступінь належності до забезпечення безпеки;
- 2) територія їх дії;
- 3) час їх дії;
- 4) окремі об'єкти, на які поширюється їх дія;
- 5) види діяльності, на які поширюється їх дія;
- 6) масштаб волі громадян і організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав [158].

Дещо відмінні критерії для класифікації адміністративно-правових режимів пропонує Т.П. Мінка. Зокрема, на її думку, такими критеріями є:

- 1) приналежність норм права, які здійснюють державне регулювання суспільних відносин у відповідних сферах взаємодії публічної адміністрації з іншими суб'єктами права;
- 2) сфера реалізації публічного інтересу;
- 3) засоби правового регулювання [167].

Н.В. Коваленко вказує, що класифікація адміністративно-правових режимів може бути проведена за такими критеріями як: правова природа

(призводить до поділу режимів на матеріальні та процесуальні); їх зміст (митні, валютні, податкові тощо); функції права (особливого регулювання та особливої охорони); ієрархічний рівень нормативно-правового акту, що встановлює правовий режим (загальнодержавні, регіональні, муніципальні та локальні режими). Також дослідниця вказує на існування внутрішньодержавних і міждержавних (наприклад, режим санкцій) режимів [144, с. 255]. На таких же позиціях перебуває і О.В. Маковська [160].

В.В. Карелін переконаний в існуванні в українському законодавстві принаймні таких адміністративно-правових режимів: надзвичайного стану; державної служби; державної таємниці; митного; режиму охорони кордону; режиму спеціальних економічних зон; оподаткування; законності; власності; спеціального територіального режиму; особливого режиму територій у місцях розташування уранових об'єктів; режиму адміністративного нагляду; режиму об'єктів дозвільної системи; паспортного; перебування іноземців; режиму функціонування підприємств; режиму охорони зон електромереж; воєнного часу; воєнного стану; режиму особливого періоду; режиму територій з особливим режимом захисту рослин; протипожежного; санітарного режиму територій України; майна державного підприємства; міграційного режиму тощо [143]. При цьому науковець не вказує на критерії, обрані для створення такого переліку, тим не менш, очевидно, що послуговується він при цьому як мінімум кількома підставами поділу.

Зауважимо, що кожна із зазначених класифікацій має право на існування і виконує покладені на неї її авторами функції. Тим не менш, як вже зазначалось, критерії кожної класифікації обираються з огляду на суб'єктивні потреби дослідника, і не відображають всіх можливих варіантів, в яких може існувати адміністративно-правовий режим. Також варто вказати, що типологія будується на цілій низці критеріїв. Відтак, вбачається за необхідне обґрунтувати перелік критеріїв на основі яких будуватиметься запропонована нами типологія адміністративно-правових режимів.

Вбачається за доцільне зауважити, що для створення типології можливе використання як основних (базових), так і додаткових критеріїв. Основними критеріями вважатимемо [227]:

1) Підставу введення такого режиму. При цьому варто наголосити, що зазвичай у встановленні чи введенні в дію певного правового режиму визначальну роль відіграє воля держави. Тим не менш, існують випадки, коли держава, вводячи в дію певний правовий режим, лише реагує на обставини, які склались незалежно від її волі. Зауважимо, що зазвичай процедура введення в дію певного режиму включає дві складові – умовно назвемо їх матеріальною та процесуальною (процедурною). Перша полягає у наявності умов та обставин, які потребують встановлення відмінних правил поведінки, а друга – у реакції держави на такі умови та обставини. Відповідно, якщо реагування держави на певні обставини завжди залежить від волі держави, то самі обставини, які потребують такої реакції на них, знаходяться поза волею держави і можуть виникати незалежно від її дій. Наприклад, відповідно до статті 5 ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану», режим надзвичайного стану вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України. Але обставинами, які потребують від держави реакції у вигляді введення режиму надзвичайного стану можуть бути:

- виникнення особливо тяжких надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (стихійного лиха, катастроф, особливо великих пожеж, застосування засобів ураження, пандемій, панзоотій тощо), що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення;
- здійснення масових терористичних актів, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення;

- виникнення міжнаціональних і міжконфесійних конфліктів, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів або місцевостей, що загрожує безпеці громадян і порушує нормальну діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- виникнення масових безпорядків, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи;
- спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства;
- масовий перехід державного кордону з території суміжних держав;
- необхідність відновлення конституційного правопорядку і діяльності органів державної влади [117].

Всі з перелічених обставин можуть виникати і зазвичай виникають поза волею держави. У той же час, існують адміністративно-правові режими, введення яких зумовлене наявністю обставин, які створені чи санкціоновані державою. Наприклад, поширюючи режим ліцензування на певні види діяльності, законодавець бере до уваги дії та події, зумовлені волею держави;

2) Метою адміністративно-правового режиму, яка може полягати як у встановленні нових, відмінних правил поведінки для окремих суб'єктів чи на певній території (наприклад, режим спеціальної (вільної) економічної зони), так і у застосуванні спеціальних засобів для відновлення законності (наприклад, режим надзвичайного стану). Зокрема, метою запровадження режиму вільної економічної зони вважається встановлення порядку створення і ліквідації та механізму функціонування спеціальних (вільних) економічних зон на території України, загальні правові і економічні основи їх статусу, а також загальні правила регулювання відносин суб'єктів економічної діяльності цих зон з місцевими Радами народних депутатів, органами державної виконавчої влади та іншими органами [103]. У свою чергу, метою встановлення режиму окупованої території є визначення статусу території України, тимчасово окупованої внаслідок збройної агресії

Російської Федерації, встановлення особливого правового режиму на цій території, визначення особливостей діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах цього режиму, додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб [101];

3) Носія такого режиму. Як вже зазначалось, носієм режиму може виступати певний об'єкт матеріального світу, територія, суб'єкти правовідносин, види діяльності тощо. У результаті це дасть можливість виділити адміністративно-правові режими окремих територій (режим окупованої території, режим прикордонної території, режим територіального моря), режими окремих об'єктів матеріального світу (режим вогнепальної зброї та боєприпасів, режим поводження з радіоактивними відходами), режим певних суб'єктів адміністративних правовідносин (режим іноземців та осіб без громадянства, режим державної служби), режим видів діяльності (режим ліцензування, режим рибальства, режим санкцій, режим водокористування);

4) Засоби забезпечення такого режиму. Як вже зазначалось, законодавець при становленні правового режиму може послуговуватись переважно одним із видів правових засобів. Відповідно, у результаті можна говорити про адміністративно-правові режими, які переважно базуються на встановленні заборон (наприклад, режим санкцій), на наданні дозволів (режим спеціальної (вільної) економічної зони) чи рекомендацій. Зокрема, відповідно до статті 4 ЗУ «Про санкції», можливими заборонами є [235]:

- блокування активів – тимчасове обмеження права особи користуватися та розпоряджатися належним їй майном;
- обмеження торговельних операцій;
- обмеження, часткове чи повне припинення транзиту ресурсів, польотів та перевезень територією України;
- анулювання або зупинення ліцензій та інших дозволів, одержання (наявність) яких є умовою для здійснення певного виду

діяльності, зокрема, анулювання чи зупинення дії спеціальних дозволів на користування надрами;

- заборона участі у приватизації, оренді державного майна резидентами іноземної держави та особами, які прямо чи опосередковано контролюються резидентами іноземної держави або діють в їх інтересах;

- заборона користування радіочастотним ресурсом України;

- обмеження або припинення надання телекомунікаційних послуг і використання телекомунікаційних мереж загального користування;

- заборона здійснення державних закупівель товарів, робіт і послуг у юридичних осіб-резидентів іноземної держави;

- заборона або обмеження заходження іноземних невійськових суден та військових кораблів до територіального моря України, її внутрішніх вод, портів та повітряних суден до повітряного простору України або здійснення посадки на території України;

- повна або часткова заборона вчинення правочинів щодо цінних паперів, емітентами яких є особи, до яких застосовано санкції згідно з цим Законом;

- заборона видачі дозволів, ліцензій Національного банку України на здійснення інвестицій в іноземну державу, розміщення валютних цінностей на рахунках і вкладах на території іноземної держави;

- заборона здійснення Національним банком України реєстрації учасника міжнародної платіжної системи, платіжною організацією якої є резидент іноземної держави;

- заборона збільшення розміру статутного капіталу господарських товариств, підприємств, у яких резидент іноземної держави, іноземна держава, юридична особа, учасником якої є нерезидент або іноземна держава, володіє 10 і більше відсотками статутного капіталу або має вплив на управління юридичною особою чи її діяльність;

- заборона передання технологій, прав на об'єкти права інтелектуальної власності [123].

У свою чергу, відповідно до статті 15 ЗУ «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон», суб'єкти економічної діяльності у спеціальній (вільній) економічній зоні мають право самостійно обирати види, форми і методи своєї діяльності на території спеціальної (вільної) економічної зони [103].

5) Результат впливу на права людини. Цей критерій є, по суті, варіацією попереднього критерію, і переважно залежить від сукупності правових засобів, які використав законодавець при конструюванні правового режиму. Відповідно, можна говорити про пільгові режими (які розширюють можливе коло дій особи) та про обмежувальні режими (які тягнуть за собою звуження існуючих прав і свобод людини). Прикладом першого виду режимів можна вважати вже загаданий вище режим спеціальної (вільної) економічної зони, прикладом другого – правовий режим воєнного стану.

Крім того, існують деякі додаткові критерії типологізації адміністративно-правових режимів. Такими будемо вважати:

1) Період дії адміністративно-правового режиму. За цією ознакою можна виділити режими, які діють постійно, і режими, період дії яких обмежено;

2) Територія дії адміністративно-правового режиму слугує критерієм виділення загальнодержавних режимів, регіональних і локальних режимів;

3) Галузева приналежність правових норм, які встановлюють режим, дає можливість говорити про галузеві та комплексні режими;

4) Ієрархічний рівень норм, що встановлюють адміністративно-правовий режим, приводить до виділення галузевих та інституційних режимів.

5) Належністю до забезпечення зовнішньої та внутрішньої безпеки країни слугує підставою виділення режимів, які покликані усунути причини й перекрити канали виходу таємних відомостей з охоронюваної сфери, забезпечити недоторканність і надійну охорону державного кордону, не

пропустити на територію країни членів терористичних чи інших злочинних організацій; режимів, спрямованих як на забезпечення безпеки держави, так і охорону громадського порядку; режимів охорони громадського порядку та громадської безпеки; режимів, які сприяють досягненню мети та завдань різних галузей управління; та режимів, які охоплюють спільну для всіх вищенаведених режимів груп мету, але які застосовуються в умовах виняткових обставин [33, с. 298].

Висновки до розділу 1

1. У підсумку дискурсу, зробленого у межах першого розділу дисертаційного дослідження зауважимо, що у науці й досі не сформовано єдиного підходу до розуміння місця, яке займає типологія серед інших видів групування: її називають як самостійним видом групування, так і специфічним випадком класифікації. На нашу думку, типологія може вважатись одним із специфічних видів класифікації, відрізняючись від останньої кількома характерними ознаками. Так, наприклад, типологія може мати невичерпний характер, тоді як в класифікації всі відомі досліднику елементи мають бути включеними до певної групи. Також, з огляду на те, що типологія зазвичай розглядає об'єкти поділу як цілісні системи, вона дозволяє здійснювати такий поділ з огляду на найбільш суттєві ознаки. Визначальною ознакою типології можна назвати також те, що, на відміну від класифікації, вона дає певні уявлення про зв'язки між елементами, які її утворюють.

Найбільш значимими перевагами типології можна назвати можливість опису об'єктів і виявлення зв'язків між ними, побудову гнучкої системи, яка б спрощувала сприйняття великих обсягів емпіричної інформації, створення бази для подальших досліджень шляхом виокремлення низки типологічних

критеріїв тощо. Але вбачається, що найбільш значимими є дві функціональні особливості типології: рейтингування та моделювання на основі «ідеального типу». Так, перший інструмент доволі широко використовується для визначення якісних характеристик певного об'єкта – всі світові рейтинги (інвестиційної привабливості, свободи слова, демократичності держав, рейтинги університетів як баз для навчання і підприємств як роботодавців тощо) створені на основі типологічної оцінки і порівняння з ідеальним типом. У свою чергу, під час створення певних продуктів чи їх поліпшення, їх автор-розробник завжди орієнтується на своє розуміння ідеального продукту, що теж визначається типологічними операціями.

До недоліків типології можна віднести певну долю абстрагування від реальності – логічна система не може врахувати особливості кожного окремого емпіричного об'єкта. У випадку ж, коли дослідник намагається описати кожен емпіричний об'єкт якомога точніше, він може впасти в іншу крайність – створити типологію наскільки громіздку, що вона буде непридатною для роботи з нею.

Загалом, з огляду на роботи вчених, можна зробити висновок про існування двох основних типів в типології: ідеального і збірного. Ідеальний тип, запропонований Максом Вебером, за словами самого науковця, є абстракцією і не може існувати в реальності. Що не заважає його широкому використанню у прикладній площині, на чому вже наголошувалось вище. Збірним типом зазвичай послуговуються при роботі з великими обсягами емпіричної інформації для того, щоб отримати статистично усереднену величину. Власне, збірний тип – це сукупність ознак, які найчастіше зустрічаються у реальності.

Науковці зазначають, що при створенні типології можна послуговуватись двома основними методами: діахронічним (для того, аби побачити розвиток явища в часі) та синхронічний (для того, щоб побачити всі елементи системи).

На нашу думку, побудова типології має включати в себе декілька етапів. На першому з них варто з'ясувати які саме об'єкти будуть підлягати типологізації. Для цього зазвичай варто зрозуміти їх сутність, їх місце в системі споріднених явищ та їх історичний розвиток. На наступному етапі варто визначити за якими саме критеріями дослідник будуватиме типологію. Критерії мають відповідати певним якісним ознакам, таким як суттєвість, незмінність, вичерпність тощо. Після визначення критеріїв дослідник безпосередньо переходить до створення типології. Найбільш зручно її будувати через типологічні таблиці, які включають в себе основні критерії. Залежно від того, підходить дослідник до типологізації з прикладною чи концептуальною метою, можна говорити або про підстановку певних емпіричних явищ у таблиці, або про спроби виокремити тип, послуговуючись лише логічними операціями. Утворені таблицею в другому випадку типи мають пройти ретельну перевірку на те, чи не містять вони внутрішніх протиріч. Процес усунення таких «типів» зазвичай іменують редукцією. На противагу їй існує процедура побудови типології на основі відомостей про один тип – субстракція. На останньому етапі дослідник має охарактеризувати і пояснити типи, які він отримав внаслідок створення типології.

2. У підрозділі 1.2 було приділено увагу поняттю «правовий режим» та його змісту. По-перше зауважимо, існує кілька підходів до розуміння поняття «правовий режим». Домінуючими у вітчизняній правовій літературі можна вважати чотири основних підходи. Перший розглядає правовий режим як сукупність правових засобів, за допомогою яких законодавець досягає певного ефекту впливу на правовідносини, що існують в суспільстві. Другий підхід, який, зокрема, не суперечить іншим, називає правовий режим видом соціального режиму. Третій підхід розглядає правовий режим як результат впливу на суспільні відносини. Четвертий вказує, що правовим режимом є сукупність правових норм, які спрямовані на досягнення певного ефекту. У результаті розгляду цих підходів ми дійшли висновку, що перший та четвертий підхід, по суті, можна з певною долею абстрагування назвати

такими, що співпадають. Другий підхід не суперечить жодному із інших трьох, але вважається не зовсім коректним з огляду на те, що невизначеними залишаються зміст, структура і види соціальних режимів. Третій підхід занадто категоричний у акцентуванні на результаті як сутності правового режиму. Таким чином з фокусу уваги прихильників такого підходу випадають ті режими, які носять надзвичайний характер і вводяться у зв'язку з настанням стихійного лиха чи початку бойових дій у державі. Саме тому вбачається, що найбільш близьким до істини є підхід, який визначає правовий режим як сукупність правових засобів.

По-друге, переважна більшість ознак правового режиму, яку наводять у своїх працях науковці (зокрема, такі як те, що він встановлюється і забезпечується державою, має специфічний комплекс юридичних засобів, спрямований на досягнення певного соціального ефекту, створює певний рівень сприятливості чи несприятливості для відповідних суб'єктів, обумовлений характером регульованих відносин тощо) не дають змоги відмежувати правовий режим від інших суміжних категорій. З цією метою ми пропонуємо власний перелік ознак правового режиму. Зокрема, вважаємо, що правовий режим характеризується власним, специфічним поєднанням правових засобів, відрізняється специфічним правовим регулюванням, відмінним від так званого «загального правила», має чітко окреслені часові, суб'єктні чи просторові межі та являє собою приклад комплексного правового регулювання. Викладене дозволило сформулювати авторське визначення поняття «правовий режим»: сукупність правових засобів, за допомогою яких специфічно (відмінно від загального правила) врегульовано чітко окреслену в часі/просторі/за колом осіб сферу суспільних відносин у комплексі.

По-третє, структура правового режиму теж є предметом дискусії науковців. Доволі часто до складу правового режиму включають норми права, нормативно-правові акти, юридичні факти, правові відносини, акти реалізації, тлумачення та застосування норм права, правосвідомість, правову

культуру тощо. Крім того, зустрічаються спроби охарактеризувати структуру правового режиму через такі елементи як: предмет правового регулювання; цілі правового регулювання; принципи права; юридичне становище суб'єктів; методи, способи, типи, форми правового регулювання; правові гарантії; правове становище як особливий уклад суспільних відносин.

З цього приводу зазначимо, що включення у першому випадку до складу правового режиму не тільки норм права, а і правовідносин та актів реалізації, тлумачення та застосування права має бути чітко пов'язане з розумінням правового режиму як результату впливу на правовідносини. Між тим, ми вважаємо такий підхід не надто доцільним. Віднесення до структури правового режиму принципів права також вбачається не надто обґрунтованим, адже останні існують незалежно від правових режимів, а у рамках правових режимів навряд-чи можна виділити окремі «режимні» принципи.

Зауважимо, що з нашої точки зору структура правового режиму має включати такі складові елементи як мета режиму (чого законодавець хоче досягти, вводячи в дію певний правовий режим), рамки режиму (на який простір, в яких часових межах та на яких суб'єктів поширюється дія режиму), режимні заходи (особливі правила поведінки, які вводяться законодавцем для тих суб'єктів, на яких поширюється дія режиму), суб'єкти режиму (перелік суб'єктів як наділених, так і не наділених владними повноваженнями, які реалізують режимні заходи), гарантії режиму (сукупність юридичних механізмів, за допомогою яких реалізуються режимні заходи).

3. Визначившись із розумінням поняття «правовий режим», доцільно виділити характерні ознаки адміністративно-правових режимів. Зокрема, останні характеризуються тим, що об'єднують в собі як риси конструкції «правовий режим», так і риси адміністративного права. При цьому адміністративно-правові режими варто відрізнити від «режиму адміністративного права». Останній переважна більшість дослідників

характеризує як єдиний галузевий режим, дія якого поширюється на всі відносини, що виникають в рамках певної галузі права.

Характеризуючи адміністративно-правові режими, переважна більшість дослідників наділяє їх такими рисами як виникнення, існування та застосування у сфері державного управління, урегульованість нормами адміністративного права, надання відносинам, що перебувають під їх впливом, певної спрямованості, зміна статусу суб'єктів правовідносин та дія виключно у специфічних ситуаціях.

Вказуючи на особливості адміністративно-правових режимів, варто наголосити, що кожен їх елемент зазнає впливу адміністративного права. Відповідно, беручи за основу попередньо запропоновану структуру правового режиму, варто вказати, що метою адміністративно-правового режиму є досягнення однієї з цілей, які стоять перед державою в цілому (чи перед так званою публічною адміністрацією). Отже, метою такого режиму має бути забезпечення державної безпеки, публічного порядку, охорона територіальної цілісності, запобігання та ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій, відновлення законності на окремих територіях, сприяння економічному розвитку тощо. Вбачається, що встановлення адміністративно-правових режимів для забезпечення приватноправових інтересів (збереження майна, вирішення окремих питань співжиття подружжя, відновлення земельних ділянок тощо) неможливе.

Рамки дії адміністративно-правового режиму визначаються нормами адміністративного права і містять вказівку або на період дії такого режиму, або на простір, на якому він встановлюється, або на коло осіб, на яких він поширюється, або на всі ці елементи разом у будь-яких комбінаціях.

Заходи, які вживаються для встановлення та підтримання адміністративно-правового режиму, реалізуються за допомогою адміністративного права. До них можуть належати заборони (наприклад, заборона пересування, заборона зборів та маніфестацій, заборона страйків та асоціацій тощо), дозволи/рекомендації (дозвіл здійснити розквартирування,

дозвіл здійснити евакуацію чи відселення з певної території) та зобов'язання (обов'язок держави відшкодувати вартість реквізованого майна, обов'язок забезпечити охорону громадського порядку тощо). З огляду на те, що адміністративне право переважно тяжіє до імперативного методу регулювання суспільних відносин, серед заходів адміністративно-правових режимів переважатимуть заборони та зобов'язання.

Статус суб'єктів адміністративно-правових режимів також визначається нормами адміністративного права – такі суб'єкти повинні володіти адміністративною правоздатністю та дієздатністю. Функціонування адміністративно-правових режимів неможливе без участі окремих суб'єктів, наділених владними повноваженнями. Доволі часто відповідні суб'єкти створюються спеціально з метою реалізації чи координації режимних заходів (наприклад, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління зоною відчуження та зоною безумовного (обов'язкового) відселення для правового режиму території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, військові адміністрації для правового режиму воєнного стану тощо).

Гарантіями адміністративно-правового режиму можна назвати комплекс заходів, встановлених законодавством, які дозволяють підтримувати режим і забезпечують досягнення його мети. До останніх зазвичай відносять встановлення юридичної відповідальності за порушення правил режиму, створення спеціальних механізмів відшкодування шкоди та компенсації збитків, завданих встановленням режиму, закріплення чітких законодавчих процедур дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування у разі, якщо вони пов'язані з обмеженням прав людини тощо.

Відповідно, адміністративно-правовим режимом можна вважати сукупність правових засобів, переважно заборон і зобов'язань, за допомогою яких специфічно врегульовано чітко окреслену в часі/просторі/за колом осіб сферу адміністративно-правових відносин.

4. Чітке окреслення об'єкту типологізації (адміністративно-правових режимів) дозволяє перейти до виділення критеріїв їх типологізації. Робота над підрозділом 1.4 дисертаційного дослідження дозволила дійти таких висновків:

По-перше, конфігурація будь-якої класифікації залежить від критеріїв, які обере автор такої класифікації. Підбір критеріїв зазвичай визначається суб'єктивними потребами автора, але, в той же час, має відповідати суттєвим ознакам класифікованого (типологізованого) об'єкта.

По-друге, до критеріїв поділу (*fundamentum divisionis*) традиційно пред'являється ціла низка вимог, зокрема співрозмірність, незмінність в рамках одного поділу, виключність та послідовність. Тим не менш, вбачається, що не всі із вищенаведених вимог можуть бути придатними для створення типології. Зокрема, вичерпність та виключність критеріїв суперечать самому змісту типології, яка передбачає деяку «гнучкість» типології та її відкритість для доповнення новими типами. Натомість, вважаємо, що критерії поділу мають бути суттєвими і відображати основні характеристики певного адміністративно-правового режиму.

Дослідники традиційно пропонують класифікації адміністративно-правових режимів, які базуються на таких критеріях як: ступінь належності адміністративно-правового режиму до забезпечення безпеки, територія його дії, час його дії, окремі об'єкти, на які поширюється дія адміністративно-правового режиму, види діяльності, на які поширюється дія такого режиму, масштаб волі громадян і організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав. Крім того, доволі поширеним є поділ на ординарні та екстраординарні (спеціальні, надзвичайні) режими.

Вважаємо, що типологія має базуватись на низці критеріїв, які можна назвати основними (базовими). До таких, на нашу думку, належать підстави введення в дію певного адміністративно-правового режиму, мета встановлення такого режиму, носій адміністративно-правового режиму, засоби, на яких базується такий режим, та результат впливу адміністративно-

правового режиму на права людини. У свою чергу, додатковими критеріями типологізації адміністративно-правових режимів можна вважати період дії адміністративно-правового режиму, територію дії адміністративно-правового режиму, галузеву приналежність правових норм, які встановлюють режим, ієрархічний рівень норм, що встановлюють адміністративно-правовий режим та належність адміністративно-правового режиму до забезпечення зовнішньої та внутрішньої безпеки країни.

Результати дослідження, викладені у Розділі I, відображено у таких публікаціях автора: [224, с. 38-40], [227, с. 233-236], [230, с. 57-60], [235, с. 255-257]

РОЗДІЛ 2. ТИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

2.1. Надзвичайні режими

Як вже зазначалось, побудова типології адміністративно-правових режимів є однією з вимог часу. Її створення допоможе як більш точно описати режими, що вже існують в чинному законодавстві, так і спрогнозувати появу нових чи провести чітку межу між адміністративно-правовими режимами та явищами правової реальності, що такими не є. Зауважимо, що побудова типології проходить низку етапів, детально описаних нами у попередньому розділі дисертаційного дослідження.

Нагадаємо, що відповідно до висновків, зроблених нами у рамках першого розділу дисертаційного дослідження, характеристика установчих режимів включатиме в себе їх оцінку за 5 основними критеріями:

- підстава запровадження режиму (відповідно, режими з об'єктивною чи суб'єктивною підставою запровадження);
- мета запровадження режиму (з огляду на цей критерій можна виділити стабілізаційні чи модернізаційні режими);
- носій режиму (наприклад, територія, об'єкти матеріального світу, порядок здійснення певних видів діяльності тощо);
- засоби забезпечення режиму (законодавець при встановленні режиму може переважно послуговуватись заборонами, зобов'язаннями чи рекомендаціями/дозволами);
- результат впливу на права людини (обмежувальні чи пільгові режими).

Додатковими критеріями, за якими можна охарактеризувати типи адміністративно-правових режимів, є час їх дії, територія, яку вони охоплюють та галузева належність норм, які їх складають тощо.

Відтак, вбачається за необхідне перейти до опису типів, отриманих у результаті типологізації адміністративно-правових режимів.

Першим виділеним нами типом можна вважати «надзвичайний режим» або «режим-стан», який включає в себе режим надзвичайного стану, режим воєнного стану, режим проведення антитерористичної операції та режим проведення операції об'єднаних сил, правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації тощо. Згадані режими отримали закріплення у національному та зарубіжному законодавстві вже доволі давно [225; 228]. Наведемо характеристики, які дозволили виділити такий тип адміністративно-правових режимів.

Підстава запровадження. Говорячи про підставу введення в дію надзвичайних режимів, варто наголосити, що вона визначається сукупністю об'єктивних обставин, які не залежать ні від волі законодавця, ні від волі органів виконавчої влади. Такі обставини виникають раптово і потребують адекватної та оперативної реакції на них. При цьому, така реакція вимагає використання надзвичайних засобів, якими за ординарних умов органи публічної адміністрації послуговуватись не можуть. Вважаємо, що до таких обставин, відповідно до законодавства України, можуть бути віднесені:

- 1) збройна агресія чи загроза нападу, небезпека державній незалежності України, її територіальній цілісності (ЗУ «Про правовий режим воєнного стану») [116];
- 2) тяжкі надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, що створюють загрозу життю і здоров'ю значних верств населення;
- 3) масові терористичні акти, що супроводжуються загибеллю людей чи руйнуванням особливо важливих об'єктів життєзабезпечення;
- 4) міжнаціональні і міжконфесійні конфлікти, блокування або захоплення окремих особливо важливих об'єктів або місцевостей;

5) масові виступи, що супроводжуються насильством над громадянами, обмежують їх права і свободи;

6) спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства;

7) масовий перехід державного кордону з території суміжних держав (ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану» [117]);

8) терористична загроза (ЗУ «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» [133], Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» [253]);

9) факт агресії проти України та тимчасова окупація частини її території за допомогою збройних формувань (ЗУ «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» [113]);

10) наявність реальної загрози життю і безпеці громадян, інтересам суспільства або держави у разі, якщо усунення цієї загрози іншими способами є неможливим (стаття 10 ЗУ «Про боротьбу з тероризмом» [81]);

11) значне перевищення гранично допустимих норм показників якості навколишнього природного середовища, визначених законодавством, виникнення реальної загрози життю та здоров'ю великої кількості людей або заподіяння значної матеріальної шкоди юридичним, фізичним особам чи навколишньому природному середовищу внаслідок надмірного забруднення навколишнього природного середовища, руйнівного впливу стихійних сил природи чи інших факторів, негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі на значній території і які неможливо усунути без застосування надзвичайних заходів з боку держави, негативні зміни, що сталися в навколишньому природному середовищі, які суттєво обмежують або виключають можливість проживання населення і провадження

господарської діяльності на відповідній території, значне збільшення рівня захворюваності населення внаслідок негативних змін у навколишньому природному середовищі (стаття 5 ЗУ «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [105]).

Зауважимо, що у випадку введення в дію режиму воєнного стану в Україні, Президент у своєму Указі вказує на конкретні обставини, які призводять до необхідності запровадження такого режиму. Зокрема, відповідно до УП «Про введення воєнного стану в Україні», підставою введення такого режиму слугували «черговий акт збройної агресії з боку Російської Федерації, що відбувся 25 листопада 2018 року у районі Керченської протоки проти кораблів Військово-Морських Сил Збройних Сил України, що мав важкі наслідки, інші агресивні дії Російської Федерації в Азовському та Чорному морях, наявна загроза широкомасштабного вторгнення в Україну збройних сил Російської Федерації, на тлі окупації Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та частини Донецької та Луганської областей, небезпека державному суверенітету та незалежності України, її територіальній цілісності» [250].

Вищеокреслений перелік підстав базується на багаторічній традиції законодавчого закріплення надзвичайних режимів як у вітчизняній правовій системі, так і в правових системах зарубіжних країн [226]. Наприклад, відповідно до законодавства США, надзвичайний режим (Martial law) може бути запроваджений коли цього вимагає громадська безпека через вторгнення або повстання (частина 15 статті 8 Конституції США) [7]. Більш пізніми актами було розширено перелік підстав запровадження надзвичайних режимів – тепер такими можуть слугувати не тільки повстання чи збройна агресія, а й потреба ліквідації наслідків стихійного лиха, протидія терористичній атаці, епідемії тощо.

Подібний перелік підстав введення в дію надзвичайних режимів пропонує і законодавство ФРН – такими визнаються агресія (напад) на Німеччину або безпосередня і неминуча загроза такого нападу. Крім того,

німецький Основний Закон містить вказівки на можливість використання збройних сил для ліквідації наслідків стихійних лих, техногенних катастроф тощо (стаття 35), а також для усунення небезпеки існуванню вільного демократичного ладу самої Німеччини чи іншої держави (стаття 87a) [13].

У правовій системі Афганістану достатньою підставою для запровадження надзвичайного режиму можуть бути війна, загроза війни, серйозні повстання, стихійні лиха або подібні умови, за яких захист незалежності та життя нації стає неможливим за допомогою засобів, зазначених у Конституції (стаття 143 Конституції Афганістану) [4].

На переконання чилійського законодавця підставою для введення надзвичайних режимів може слугувати зовнішня або внутрішня війна, внутрішні хвилювання, надзвичайні та суспільні катастрофи, якщо вони серйозно впливають на нормальний розвиток державних інституцій (стаття 39 Конституції Чилі) [5].

За законодавством Республіки Конго, коли установам Республіки, незалежності нації, цілісності національної території або виконанню міжнародних зобов'язань загрожують серйозним та неминучим чином, і так, що нормальне функціонування державних інституцій переривається, може бути введений режим надзвичайного стану (стаття 93 Конституції Республіки Конго) [6].

Концепція надзвичайних режимів характерна також і для законодавства пострадянських країн [232]. Наприклад, Законом Республіки Білорусь «Про воєнний стан» визначено, що підставою введення останнього може бути воєнна загроза або напад на державу. Відтак, під воєнною загрозою варто розуміти дії іншої держави, екстремістських, релігійних чи сепаратистських рухів, організацій, що базуються на території інших держав, які вказують на реальний намір застосувати силу проти суверенітету, незалежності та територіальної цілісності держави. Нападом білоруський законодавець вважає безпосереднє застосування сили [68].

Для законодавства Молдови характерним є об'єднання в одному органічному законодавчому акті процедури введення всіх надзвичайних режимів – режимів надзвичайного, воєнного стану та стану облоги. Перший вводиться за умови настання надзвичайних ситуацій природного, соціально-біологічного чи техногенного характеру або загрози національній безпеці; режим стану облоги – якщо напад на державу є неминучим; та воєнного стану – у разі оголошення війни іншою державою [76].

Отже, як бачимо, обставини, які призводять до введення в дію надзвичайних режимів, виникають поза волею законодавця чи органів виконавчої влади, носять раптовий і слабо передбачуваний характер та чинять згубний вплив на функціонування інституцій та на громадський порядок в цілому. Рішення про запровадження надзвичайних режимів має базуватись на ретельному аналізі загроз, які несуть зазначені обставини, та прогнозуванні їх можливих наслідків.

Мета режиму. Як вже наголошувалось, введення в дію адміністративно-правового режиму переслідує певну мету, яку умовно можна визначити або як модернізаторську (врегулювання до цього моменту не врегульованих суспільних відносин), або як стабілізуючу (створення умов для встановлення законності, відновлення правопорядку, що існував раніше тощо). Вважаємо, що надзвичайні адміністративно-правові режими мають за мету відновлення стану, який існував раніше, але з огляду на певні обставини перебуває під загрозою, тобто є стабілізуючими. Зокрема, відповідно до статті 1 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану», останній вводиться в дію для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності [116].

Подібну мотивацію наводить законодавець і щодо режиму надзвичайного стану – відповідно до статті 2 ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану», метою введення такого режиму є усунення загрози та якнайшвидша ліквідація особливо тяжких надзвичайних ситуацій

техногенного або природного характеру, нормалізація обстановки, відновлення правопорядку при спробах захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу шляхом насильства, відновлення конституційних прав і свобод громадян, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, створення умов для нормального функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших інститутів громадянського суспільства [117]. Відповідно до статті 8 ЗУ «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації спрямовується для попередження людських і матеріальних втрат, відвернення загрози життю і здоров'ю громадян, а також усунення негативних наслідків надзвичайної екологічної ситуації [105].

Подібними мотивами керується і білоруський законодавець – наприклад, відповідно до статті 2 Закону Білорусі «Про надзвичайний стан», метою введення надзвичайного стану є усунення обставин, що стали підставою для його введення, забезпечення безпеки життя і здоров'я людей, а також усунення небезпеки, що представляє загрозу територіальній цілісності і існуванню держави [69]. Системний аналіз статті 1 Закону Молдови «Про режими надзвичайного стану, стану облоги та воєнного стану» дозволяє дійти висновку, що метою введення в дію режиму облоги є підвищення боєздатності військ, а також готовності населення, економіки і відповідної території у разі неминучості збройної агресії, а режиму воєнного стану – захисту державного суверенітету, незалежності, єдності, територіальної цілісності і конституційного порядку [76].

Відтак, можна констатувати, що у переважній більшості випадків метою законодавця, який вводить в дію надзвичайний режим, є відновлення попереднього стану, встановлення правопорядку та усунення обставин, які несуть загрозу територіальній цілісності, державним незалежності та суверенітету, громадському порядку та безпеці, правам і свободам людини і громадянина. Послуговуючись засобами, які пропонують надзвичайні режими, публічна адміністрація прагне стабілізувати ситуацію до рівня, що є

прийнятним. Тобто, як вже зазначалось вище, надзвичайні адміністративно-правові режими покликані стабілізувати ситуацію, а не встановлювати нові правила поведінки, які б діяли на постійній основі.

Носій режиму. Як вже зауважувалось у першому розділі дисертаційного дослідження, носіями режиму переважно виступають об'єкти (предмети матеріального світу), території, види діяльності тощо. При цьому, потрібно відмежовувати діяльність суб'єктів приватного права, не наділених владними повноваженнями, від діяльності суб'єктів публічного права, які мають такі повноваження. У випадку надзвичайних адміністративно-правових режимів носієм режиму виступає саме діяльність суб'єктів владних повноважень щодо відвернення загроз територіальній цілісності, громадській безпеці, суверенітету і незалежності держави. Окремо зауважимо, поширена позиція щодо того, що носієм надзвичайних адміністративно-правових режимів є територія, видається нам хибною, адже територія, на яку поширюється дія надзвичайних режимів, не є константою. Зокрема, стаття 6 ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану» містить положення, відповідно до якого Указ президента про введення в дію режиму надзвичайного стану повинен містити вказівку на межі території, на якій вводиться надзвичайний стан [117]. Аналогічні положення містить і стаття 6 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану». Крім того, законодавець у тексті згаданого нормативного акту постійно оперує словосполученням «введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях», що вказує на можливість поширення дії цього режиму як в цілому на території всієї держави, так і на окремі населені пункти чи регіони [116]. Натомість, відповідно до білоруського законодавства (Закони «Про надзвичайний стан» та «Про воєнний стан») на окремих територіях держави можливе введення лише режиму надзвичайного стану, тоді як режим воєнного стану діє на всій території держави [68; 69]. Така ж диференціація міститься і в Законі Молдови «Про режим надзвичайного стану, стану облоги та воєнного стану»: режими надзвичайного стану та стану облоги можуть бути введені як на всій

території держави, так і в окремих її місцевостях, у той час як режим воєнного стану може діяти виключно на території всієї держави [76]. Відтак, можна дійти висновку, що відповідно до українського законодавства, територія, на якій діє надзвичайний режим, не обмежується чітко встановленими межами, а тому не може вважатись носієм режиму.

Як вже наголошувалось, за умови наявності обставин, які вказані законодавцем як підстави введення в дію надзвичайних режимів, у суб'єктів владних повноважень виникає низка обов'язків щодо реагування на ці загрози. Саме на врегулювання діяльності публічних суб'єктів за умови надзвичайних обставин і спрямована увага законодавця у випадку введення надзвичайних режимів. При цьому, виходячи з аналізу законодавчих положень, можна встановити, що такими суб'єктами можуть виступати як постійно діючі органи на кшталт місцевих рад, обласних, районних державних адміністрацій, окремих міністерств, служб, уряду в цілому, Президента, Верховної Ради, військового командування (стаття 10 ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану» [117]), так і спеціально створені тимчасові державні органи: військові адміністрації (стаття 4 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» [116]), оперативний штаб, очолюваний керівником Антитерористичного центру при Службі безпеки України (координаційної групи відповідного регіонального органу Служби безпеки України) або особою, яка його заміщує, першим заступником чи заступником керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (стаття 12 ЗУ «Про боротьбу з тероризмом» [81]).

Зокрема, відповідно до статті 8 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану», така діяльність суб'єктів публічного права може спрямовуватись на:

- 1) Встановлення та організацію посиленої охорони важливих об'єктів національної економіки та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення, що включає виділення окремого персоналу для запровадження посиленої охорони, аналіз «слабких місць» в охороні та їх можливе усунення,

можливу перевірку осіб, допущених до об'єктів, що охороняються, на предмет їх співпраці з ворожими агентами тощо;

2) Організацію реалізації трудової повинності за умови, що така заходи будуть вживатись, що вимагає складання списку осіб, що підлягають залученню до робіт, їх оповіщення і доставка до місця виконання робіт, облік виконаної роботи, організацію харчування та захисту таких осіб та інші заходи;

3) Організацію реквізицій (примусового вилучення майна), яка потребує виявлення майна, яке підлягає реквізиції, оцінку такого майна, оформлення документів, які підтверджують вилучення майна, компенсацію вартості майна особі (попередню чи наступну), повернення майна особі (за можливості);

4) Запровадження комендантської години, для чого необхідне оповіщення населення про часові рамки комендантської години, організація патрулів для перевірки осіб, які знаходяться поза будинками після встановленого часу, затвердження шаблону документа, який дає право пересуватись населеним пунктом у комендантську годину тощо;

5) Встановлення особливого режиму в'їзду та виїзду, що вимагає організації та встановлення блок-постів на в'їздах та виїздах з населених пунктів, визначення порядку несення на них служби, виділення окремого персоналу для несення служби на блок-постах тощо;

6) Регулювання роботи підприємств телекомунікацій, поліграфічних підприємств, видавництв, телерадіоорганізацій, телерадіоцентрів, що передбачає створення відповідних спеціальних актів, спрямованих на встановлення правил роботи згаданих підприємств, установ, організацій, та побудову системи контролю за виконанням таких правил;

7) Запровадження нормованого забезпечення населення основними продовольчими і непродовольчими товарами, лікарськими засобами і виробами медичного призначення, що передбачає створення системи належного розподілу і видачі зазначених предметів;

8) Додаткові заходи щодо охорони державної таємниці, які включають розробку та реалізацію більш суворих правил роботи з інформацією, яка становить державну таємницю, та створення і функціонування системи контролю за дотриманням таких правил;

9) Проведення заходів щодо евакуації населення та осіб, які утримуються в місцях несвободи, що вимагає створення списків осіб, які підлягають евакуації, забезпечення перевезення таких осіб, облаштування пунктів для розміщення евакуйованого населення тощо.

У випадку запровадження правового режиму надзвичайного стану, крім перелічених заходів, може бути встановлено карантин та проведено інші обов'язкові санітарні та протиепідемічні заходи, що може потребувати доведення до відома населення правил карантину, виділення додаткового персоналу для охорони в'їздів та виїздів із зони карантину, облаштування пунктів медичної допомоги для обслуговування осіб, що захворіли, і перевірки наявності карантинного захворювання в інших осіб (стаття 17 ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану» [117]).

Статті 14, 15 ЗУ «Про боротьбу з тероризмом», додатково до деяких вищеперерахованих заходів, передбачають можливість здійснювати: перевірку документів у громадян та посадових осіб, особистий огляд громадян та їх превентивне затримання на строк, що перевищує 72 години, обмеження чи заборону руху осіб чи транспортних засобів [81]. Реалізація відповідних повноважень також потребує належної організації та правової регламентації.

Ми навели невичерпний перелік заходів, які мають реалізовуватись органами державної влади (суб'єктами публічного права) за умов введення в дію надзвичайних режимів. З огляду на те, що переважна більшість цих заходів, хоч і є вимушеними, тягнуть за собою обмеження прав і свобод людини і громадянина, вони потребують належної правової регламентації. Власне, саме регламентація діяльності суб'єктів публічного права і є змістом

надзвичайних режимів, що дозволяє їх певною мірою відрізнити від інших типів адміністративно-правових режимів.

Засоби забезпечення режиму. Як вже зауважувалося, під засобами забезпечення режиму ми розуміємо зобов'язання, рекомендації або заборони – тобто ті правові засоби, якими переважно послуговується законодавець при встановленні адміністративно-правового режиму. Надзвичайні режими зазвичай характеризуються великою кількістю заборон, дія яких спрямована на фізичних осіб та юридичних осіб приватного права. У той же час, органи державної влади (суб'єкти публічного права) отримують зобов'язання вжити надзвичайних заходів. Зазвичай такі дозволи і заборони кореспондуються. Наприклад, передбачене статтею 15 ЗУ «Про боротьбу з тероризмом» право представників органів державної влади тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на певній території кореспондується із заборонаю проходження чи проїзду на цій території для фізичних осіб та юридичних осіб приватного права. Відповідно до статті 8 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» передбачаються заборони для громадян, які перебувають на військовому або спеціальному обліку у Міністерстві оборони України, Службі безпеки України чи Службі зовнішньої розвідки України, змінювати місце проживання (місце перебування) без дозволу військового комісара або керівника відповідного органу Служби безпеки України чи Служби зовнішньої розвідки України, або для осіб на території, на якій діє воєнний стан, вибирати місця перебування чи місця проживання. Це правило передбачає зобов'язання для військового комісара або керівника відповідного органу Служби безпеки України чи Служби зовнішньої розвідки України чи іншої уповноваженої особи визначати місця проживання чи перебування вищезначених осіб [117].

Відтак, можна констатувати, що у надзвичайних режимах комбінуються у приблизно рівній пропорції такі правові засоби як заборони та зобов'язання, але адресуються вони різним суб'єктам: перші – фізичним особам та юридичним особам приватного права, другі – органам державної

влади, органам військового командування, іншим суб'єктам владних повноважень. Єдиний правовий засіб, який практично не використовується законодавцем при створенні надзвичайних режимів – рекомендації. Таку ситуацію можна пояснити тим, що застосування рекомендацій при конструюванні правового режиму передбачає високу варіативність поведінки суб'єктів, яким вони спрямовуються – рекомендації не є обов'язковими до виконання, а тому особа може їх проігнорувати повністю чи частково чи виконати – повністю чи частково. За умови наявності обставин, які загрожують незалежності, територіальній цілісності держави, життю і здоров'ю людей, висока варіативність поведінки суб'єктів приведе до неефективності вживаних заходів.

Результат впливу на права людини. Як вже зазначалось, цей критерій тісно пов'язаний з попереднім – за умови використання таких правових засобів як заборони права людини зазвичай звужуються (обмежуються). Натомість, переважне використання дозволів та рекомендацій тягне за собою розширення існуючого каталогу прав людини і громадянина. При цьому, конституціоналісти наголошують, що слід обмежити свободу розсуду виконавчої влади у визначенні допустимих меж обмеження прав і свобод людини [216, с. 188]. Наприклад, нами було проаналізовано ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» на предмет обмеження прав і свобод людини і громадянина за умови введення в дію відповідних заходів. Зокрема, відповідно до ст. 8 згаданого закону передбачено можливі обмеження:

- 1) права на працю та права вільно обирати місце роботи (пункт 2 частини 1, пункт 21 частини 1);
- 2) права власності (пункт 4 частини 1, пункт 12 частини 1, пункт 15 частини 1 [231]);
- 3) свободи пересування (пункт 5, пункт 6 частини 1, пункт 16 частини 1, пункт 23 частини 1);
- 4) права зборів і маніфестацій (пункт 8 частини 1);

- 5) права створювати політичні партії та мати в них членство (пункт 9 частини 1);
- 6) часткове обмеження свободи слова (пункт 10 частини 1, пункт 12 частини 1 [237]);
- 7) свободи підприємництва (пункти 13,14 частини 1);
- 8) права на житло (пункт 17 частини 1);
- 9) права на достатній життєвий рівень (пункт 20 частини 1) [222].

Подібний перелік обмежень передбачають також ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану» (статті 16-18) [117] та ЗУ «Про боротьбу з тероризмом» (статі 15, 15-1) [81].

Зауважимо, що обмеження прав і свобод людини і громадянина є самим змістом надзвичайних режимів – саме через це ймовірність введення в дію останніх часто стає предметом конституційно-правового регулювання [23]. Наприклад, Конституція США містить лише коротку вказівку на можливе запровадження надзвичайних режимів (так званого Martial Law): так, частина 2 статті 9 цього акту містить вказівку на те, що права населення, закріплені Habeas Corpus Act не можуть бути обмеженими чи порушеними з боку держави за винятком випадків, коли цього вимагає громадська безпека через вторгнення або повстання. При цьому, право звертатись до збройних сил з вимогою забезпечити громадський порядок надано Конгресу (частина 15 статті 8 Конституції США) [7]. На нашу думку, таке коротке формулювання пов'язане, у першу чергу, із загальною лаконічністю Конституції США.

З огляду на це Martial Law в США переважно регулюється законами та прецедентами федерального Верховного суду. У ході розвитку концепції надзвичайних режимів у США законодавець та судова влада дійшли висновку, що, крім названого вище випадку з зупиненням дії Habeas Corpus, обмеженню також можуть підлягати:

- 1) право на недоторканість житла, право власності на транспортні засоби, продукти харчування тощо (Executive Orders 10997, 10998, 10999);

2) свобода пересування та вибору місця проживання (наприклад, встановлення комендантської години було визнано правомірним у справі *Hirabayashi v. United States*, а примусове інтернування японців Верховний суд назвав виправданим у справі *Korematsu v. United States*);

3) свобода об'єднань та асоціацій (наприклад, *Enforcement Act* від 1871 року був прямо спрямований на боротьбу з Ку-клукс-кланом);

4) свобода преси (*Executive Order 11000* передбачає, що преса, радіо, телебачення мають переходити під контроль уряду);

5) заборона примусової праці (*Executive Order 11000* дає право залучати громадян до суспільно корисної праці) [222].

У той же час, Верховний суд США визнав неправомірним в рамках засобів *Martial Law* обмеження:

1) права власності (у справі *Sterling v. Constantin* Верховний суд визнав неконституційним введення режиму воєнного стану в Техасі для того, щоб змусити власників нафтових свердловин дотримуватись належної дистанції між ними, вважаючи це неправомірним посяганням на право власності);

2) права на працю та свободи від дискримінації (у справі *Ex parte Mitsuye Endo* Верховний суд дійшов висновку, що потерпілу не повинні були звільняти з державної служби, а потім затримувати лише на підставі її японського походження, без доказів нелояльності державі) [222].

Основний закон ФРН також передбачає можливе обмеження прав і свобод людини за умови введення в дію надзвичайного режиму (*der Verteidigungsfall*) [13]. Зокрема, обмеженню можуть підлягати:

1) заборона примусової праці (за ст. 12а Конституції ФРН чоловіки та жінки віком від 18 до 55 років можуть бути залучені до обов'язкових робіт, таких як виконання певних функцій публічної служби, постачання населення продовольством, медико-санітарна служба тощо);

2) свобода об'єднань та асоціацій (відповідно до ст. ст. 9 та 87а Конституції підлягає обмеженню діяльність організацій, які несуть шкоду чи

загрозу для демократичного устрою Німеччини, за винятком діяльності професійних спілок);

3) таємниця листування, телефонних розмов та іншої кореспонденції (ст. 10 Конституції);

4) свобода пересування, що може бути обмежена відповідно до положень ст. 11 Конституції ФРН тощо [222].

Як вже зауважувалось, близькі до України пострадянські держави також мають у своїй правовій системі конструкції, подібні до надзвичайних режимів, що передбачають обмеження прав людини. Зокрема, аналіз статей 20, 42, 59 Закону Молдови «Про режим надзвичайного, воєнного стану чи стану облоги» [76], показує, що державою за умови введення в дію останніх потенційно можуть бути обмежені:

1) свобода пересування (шляхом обмеження руху автомобільного, річкового, залізничного та повітряного транспорту, заборони резервістам покидати місце постійного проживання, закриття державного кордону та зміни правил його перетину тощо);

2) право власності (через реквізицію майна, необхідного для усунення наслідків стихійних лих, катастроф, використання у цілях підвищення обороноздатності держави тощо);

3) заборона примусової праці, інші трудові права (шляхом запровадження трудової повинності, заборони відставки працівників, встановлення особливого режиму роботи підприємств, установ, організацій та зміни порядку призначення та звільнення керівників суб'єктів господарювання та публічний установ);

4) свобода творчості, наукових досліджень, академічна свобода тощо (із-за встановлення заборони будь-яких відносин політичного, військового, економічного, наукового, гуманітарного характеру з підприємствами, установами та громадянами держави-агресора);

5) право на таємницю кореспонденції (шляхом введення спеціальних правил користування засобами зв'язку) [222].

Як бачимо, надзвичайні режими дійсно потребують встановлення кількох рівнів регулювання, адже носять характер, чітко спрямований на обмеження прав і свобод людини і громадянина. Відтак, виходячи із запропонованих науковцями класифікацій, можна дійти висновку, що всі надзвичайні режими є обмежувальними.

Саме з цієї причини вони потребують регулювання щонайменше на кількох рівнях – Конституції чи інших актах, які її замінюють, спеціальних законах та (іноді) в підзаконних нормативно-правових актах. Зазвичай Конституція містить вказівку на можливість введення в дію надзвичайних режимів та перелік прав і свобод, які не підлягають обмеженню.

Крім того, вбачається вартим уваги вказати на характеристики надзвичайних режимів за додатковими критеріями. Зокрема, згадуючи критерій часу, на який запроваджується певний надзвичайний режим, варто вказати, що надзвичайні режими можуть бути виключно тимчасовими – постійне обмеження прав і свобод людини і громадянина становитиме порушення міжнародних зобов'язань держави. Загальним правилом щодо періоду дії надзвичайних режимів є час, поки не зникнуть обставини, що викликали введення в дію таких режимів. Проте, УП про введення в дію режимів надзвичайного чи воєнного стану має містити конкретну вказівку на часовий період, протягом якого буде діяти вищезначений режим – наприклад, 30 чи 60 днів. У разі, якщо протягом цього відрізка часу обставини, які привели до введення в дію певного надзвичайного адміністративно-правового режиму, не зникнуть, такий режим може бути продовжено.

Територія дії надзвичайних адміністративно-правових режимів, як вже зазначалось, може варіюватись – останні можуть вводитись в дію як на всій території держави, так і в її окремих регіонах. Зокрема, відповідно до ЗУ «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», режим воєнного стану було поширено на Вінницьку, Луганську, Миколаївську, Одеську, Сумську, Харківську, Чернігівську, а також

Донецьку, Запорізьку, Херсонську області та внутрішні води України Азово-Керченської акваторії [104]. Іншим випадком введення в дію надзвичайного режиму стало запровадження надзвичайного стану в окремих населених пунктах АР Крим. Зокрема, режим надзвичайного стану було введено на території селища Советський, села Некрасовка Советського району, сіл Омелянівка та Ізобільне Нижньогірського району, сіл Завіт-Ленінський та Пушкіне Джанкойського району Автономної Республіки Крим [251].

За галузевою належністю надзвичайні режими мають зазвичай комплексний характер, поєднуючи норми конституційного та адміністративного права. Крім того, надзвичайні режими спрямовані як на забезпечення безпеки держави, так і охорону громадського порядку.

З огляду на обмежувальний характер надзвичайних режимів, з одного боку, та на їх безпосередній зв'язок з захистом та підтримкою незалежності, суверенітету держави, її територіальної цілісності, громадського порядку та національної безпеки – з іншого боку, пропонуємо до врахування деякі рекомендації щодо створення нормативно-правових актів, якими врегульовується дія певного надзвичайного режиму.

По-перше, будь-який нормативний акт, який передбачає ведення в дію надзвичайного режиму, повинен містити чіткі вказівки на підстави та порядок запровадження такого режиму. Тільки чітка вказівка на ймовірні обставини, які можуть вимагати введення надзвичайних режимів, допоможе запобігти зловживанням. Серед підстав введення в дію надзвичайних режимів можна назвати, наприклад:

1) збройну агресію. При цьому вбачається позитивним досвід Білорусі, законодавство якої містить пряму відсилку до Резолюції Генеральної Асамблеї ООН 3314 (XXIX) від 14 грудня 1974 року «Визначення агресії» ;

2) масові порушення громадського порядку, які супроводжуються порушенням прав і свобод інших осіб, посяганням на майно, порушують нормальний порядок роботи підприємств, установ, організацій;

3) природні чи техногенні катастрофи (повені, землетруси, селі, лавини, урагани тощо);

4) епідемії чи епізоотії.

Всі ці обставини мають бути такими, що вже настали чи щодо яких є переконливі підстави вважати, що вони настануть.

По-друге, з огляду на ймовірність обмеження прав і свобод людини і громадянина, введення в дію надзвичайних адміністративно-правових режимів повинно підлягати обов'язковому парламентському контролю. У цьому випадку потрібно знайти баланс між потребою швидко реагувати на можливу агресію, її загрозу, надзвичайну ситуацію та потребою запобігати обмеженням прав і свобод людини і громадянина. По суті, йдеться про зваження таких цінностей як безпека і права людини. Вітчизняне законодавство передбачає парламентський контроль за введенням в дію режимів воєнного (стаття 5 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» [106]), надзвичайного стану (статті 5,6 ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану» [117]), але не встановлює подібних норм стосовно режиму проведення антитерористичної операції (стаття 11 ЗУ «Про боротьбу з тероризмом» [81]). Вважаємо, що це зумовлено, у першу чергу, необхідністю вживати оперативних заходів для знешкодження терористичної загрози та переважною короткотривалістю антитерористичних операцій. Тим не менш, практика показує, що дія режиму проведення антитерористичної операції може бути доволі розтягнутою в часі (наприклад, розпочата відповідно до Указу Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» антитерористична операція була почата 14 квітня 2014 року [253], і тривала до 24 лютого 2018 року, коли була заміщена операцією об'єднаних сил [113]). Саме тому пропонуємо, щоб введення в дію режиму проведення антитерористичної операції також підлягало парламентському контролю – але не попередньому, а наступному. Зокрема, у разі виникнення ситуацій,

зазначених у статті 11 ЗУ «Про боротьбу з тероризмом» (терористичний акт загрожує загибеллю багатьох людей чи іншими серйозними наслідками або якщо його вчинено одночасно на території кількох областей, районів чи міст; ситуація, пов'язана із вчиненням або загрозою вчинення терористичного акту, є невизначеною щодо причин та обставин її виникнення і подальшого розвитку; вчинення терористичного акту зачіпає міжнародні інтереси України та її відносини з іноземними державами тощо) вважаємо за доцільне передбачити обов'язковий звіт голови СБУ перед парламентом з приводу вжитих заходів і результатів введення в дію режиму антитерористичної операції.

Крім того, залишається невирішеними питання про те, які правові наслідки тягне за собою Указ Президента про запровадження надзвичайних режимів у разі, якщо його не було схвалено парламентом [236]. Ймовірно, в такому разі Указ не повинен вступати в силу. Зокрема, відповідно до статті 5 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» [116], статей 5,6 ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану» [117], Указ Президента про введення в дію надзвичайних режимів підлягає оприлюдненню одночасно з законом про його затвердження Верховною Радою України. При цьому, жоден акт Президента не може набрати чинності раніше, ніж його буде оприлюднено [252]. Але у тексті нормативних актів не встановлено обмежень щодо того, який саме момент Указом буде визначено як момент введення в дію надзвичайного режиму. Отже, потенційно може скластись ситуація, за якої Указ передбачатиме введення в дію надзвичайного режиму з моменту, що передує його розгляду у парламенті. Законодавством передбачено, що Указ про введення в дію надзвичайних режимів має бути затверджено Верховною Радою протягом двох днів (статті 5 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» та ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану»), але цей період може виявитись надмірно тривалим у випадку, коли необхідна оперативна реакція на загрози незалежності, суверенітету, територіальній цілісності, життю і здоров'ю людей тощо. При цьому, законодавство містить

норму про попереднє оголошення Указу Президента про введення в дію надзвичайних режимів. Вбачається, що більш доречним буде встановлення правила, за яким Указ Президента підлягатиме негайному оприлюдненню та вступатиме в силу негайно, що дозволить оперативно реагувати на загрози, що виникають. При цьому, при його незатвердженні парламентом він втрачатиме чинність. Наприклад, саме таку модель запроваджено білоруським законодавцем: «Указ Президента Республіки Білорусь про введення воєнного стану, що не затверджений більшістю голосів від повного складу Ради Республіки, втрачає силу відразу ж після прийняття відповідного рішення Радою Республіки, про що населення Республіки Білорусь оповіщається в тому ж порядку, в якому воно сповіщалось про введення воєнного стану»(стаття 8 Закону Республіки Білорусь «Про воєнний стан» [68]).

По-четверте, з огляду на те, що введення в дію надзвичайних режимів на практиці нерозривно пов'язане з обмеженням прав і свобод людини і громадянина, воно передбачає дерогацію щодо міжнародних договорів і угод, стороною яких є Україна, наприклад, Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права тощо. Відтак, введення в дію надзвичайного режиму передбачає наступне повідомлення про відступ від зобов'язань держави за відповідними договорами та угодами. ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» та «Про правовий режим надзвичайного стану» містять вказівку щодо необхідності повідомлення про відступ від зобов'язань Генерального секретаря ООН (відповідно, статті 24 та 27). При цьому, законодавство не містить норм, які б передбачали повідомлення про дерогацію за умов введення в дію режиму проведення антитерористичної операції, що вважаємо недоліком. Крім того, вважаємо за недолік відсутність у названих спеціальних законах норми, яка б передбачала інформування Генерального секретаря Ради Європи про відступ від зобов'язань відповідно до статті 15

Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. При цьому, Постанова ВРУ «Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод», передбачає інформування не тільки Генерального секретаря Організації Об'єднаних Націй, а і Генерального секретаря Ради Європи [200]. З огляду на вище наведене, пропонуємо передбачити необхідність інформування Генерального секретаря ООН та Генерального секретаря Ради Європи про введення надзвичайних режимів.

По-п'яте, вбачається за доцільне наголосити на необхідності при введенні в дію надзвичайних режимів вказувати на чіткий перелік прав і свобод, які можуть підлягати обмеженням. Зокрема, відповідні норми містяться у ЗУ «Про правовий режим воєнного стану»(пункт 5 частини 1 статті 6) та ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану»(пункт 4 частини 1 статті 6). ЗУ «Про боротьбу з тероризмом» таких вказівок не містить. Крім того, вбачається, що Указ Президента про введення в дію надзвичайних режимів повинен містити вичерпний перелік прав і свобод, що можуть підлягати обмеженням. З огляду на це, вищевказаний перелік намагатимуться зробити максимально широким, щоб охопити всі можливі необхідні заходи. Ймовірно, не всі з перерахованих заходів в реальності будуть необхідними, тому вживати їх варто адекватно ситуації, пропорційно. Відтак, вважаємо, що вказівка на пропорційність заходів, які вживатимуться за умов введення в дію надзвичайних режимів, має міститись у законодавстві [234].

2.2. Установчі режими

Наступним виділеним нами типом адміністративно-правових режимів є установчі режими, які відрізняються від згаданих вище надзвичайних

режимів за кількома ознаками – що буде показано далі у поточному підрозділі. До установчих режимів вважаємо за доцільне віднести, наприклад, правовий режим тимчасово окупованої території та правовий режим території, яка зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Нагадаємо, що характеристика установчих режимів включатиме в себе їх оцінку за 5 критеріями, виділеними у першому розділі дисертаційного дослідження. Такими критеріями є:

- підстава запровадження режиму (об'єктивна чи суб'єктивна);
- мета запровадження режиму (стабілізація чи модернізація);
- носій режиму (наприклад, територія, об'єкти матеріального світу, порядок здійснення певних видів діяльності тощо);
- засоби забезпечення режиму (заборони, зобов'язання, рекомендації);
- результат впливу на права людини (їх обмеження чи розширення).

Додатковими критеріями, за якими можна охарактеризувати типи адміністративно-правових режимів, є час їх дії, територія, яку вони охоплюють та галузева належність норм, які їх складають.

Поява у національній правовій системі правових режимів окупованої території та території, яка зазнала забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, пов'язана із негативними подіями в історії держави. Як зауважує О.О. Іляшко, закріплення у національному законодавстві режиму окупованої території було здійснене виходячи з потреб забезпечення національної безпеки України в умовах триваючої збройної агресії з боку Російської Федерації – державі необхідно було реагувати в правовому полі в усіх сферах суспільного життя [140]. У свою чергу, аварія на Чорнобильській атомній електростанції 26 квітня 1986 року стала найбільшою в історії техногенною екологічною катастрофою планетарного масштабу, яка порушила нормальну життєдіяльність і виробництво в багатьох регіонах, призвела до зниження виробництва електроенергії, завдала істотних збитків

сільськогосподарським та промисловим об'єктам, лісовим масивам і водному господарству. Так само можна зауважити, що наслідки аварії на ЧАЕС ще протягом багатьох років будуть відчутними як для економіки, так і для довкілля України [52, с. 120]. Вбачається, що усунення наслідків цієї катастрофи залежить від законодавчого визначення правового режиму різних за ступенем радіоактивного забруднення територій і заходів щодо його забезпечення [219]. Таким чином, можна стверджувати, що необхідність впровадження у правову систему України зумовлювалась об'єктивними обставинами, які неможливо усунути у короткостроковій перспективі.

У науковій літературі правовий режим окупованої території обговорюється переважно у контексті міжнародного [139; 37] та конституційного права, а правовий режим території, що зазнала забруднення внаслідок аварії на ЧАЕС – у контексті господарського права [52]. Тим не менш, вважаємо, що ці режими за своєю сутністю є адміністративно-правовими, і потребують детального вивчення у межах адміністративного права.

Підстава запровадження. Нагадаємо, що адміністративно-правові режими встановлюються та вводяться в дію з огляду на низку обставин, які можна іменувати «підставами запровадженням режиму». Як вже наголошувалось, такі обставини потенційно можуть носити як об'єктивний (такий, що не залежить від волі суб'єктів владних повноважень), так і суб'єктивний (такий, що залежить від волі вищезгаданих суб'єктів) характер. На нашу думку, підстави запровадження установчих режимів є об'єктивними, такими, що не залежать від волі суб'єкта владних повноважень, який вводить в дію такі режими. Зокрема, аналіз чинного вітчизняного законодавства дає змогу виділити такі причини встановлення установчих адміністративно-правових режимів:

- 1) тимчасова окупація сухопутної території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, внутрішніх морських вод і територіального моря

України навколо Кримського півострова, надр під цими територіями та повітряного простору над цими територіями [101];

2) тимчасова окупація сухопутної території та її внутрішніх вод у межах окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, внутрішніх морських вод, прилеглих до цієї сухопутної території, надр під зазначеними територіями та повітряного простору над цими територіями [113];

3) стійке забруднення навколишнього середовища радіоактивними речовинами внаслідок катастрофи на Чорнобильській АЕС, що з урахуванням природно-кліматичної та комплексної екологічної характеристики конкретних територій може призвести до опромінення населення понад 1,0 мЗв (0,1 бер) за рік, і яке потребує вжиття заходів щодо радіаційного захисту населення та інших спеціальних втручань, спрямованих на необхідність обмеження додаткового опромінення населення, зумовленого Чорнобильською катастрофою, та забезпечення його нормальної господарської діяльності [118].

Зазначимо, що компаративіські дослідження установчих режимів спираються на доволі вузьку базу, адже потреба в законодавчому регулюванні суспільних відносин у певних триваючих надзвичайних обставинах виникає лише у разі, якщо мають місце самі обставини. При цьому, створюючи відповідні акти, законодавець доволі часто послуговується закордонним досвідом. Відповідно, можна констатувати, що значна кількість законів, що запроваджують установчі режими, будуть характеризуватись спільними рисами в різних державах. Також не є несподіванкою, що подібні обставини – підстави введення в дію установчих режимів – наводяться і у релевантному закордонному законодавстві. Наприклад, Закон Грузії «Про окуповані території» передбачає, що обставиною, яка привела до встановлення режиму окупованої території, є «окупація території Автономної Республіки Абхазія, Цхінвальського регіону (території колишньої Південно-Осетинської автономної області), внутрішніх

вод і територіального моря Грузії ... та повітряного простору над цими територіями» [17]. Дещо інші формулювання наводяться у Законі Республіки Молдова «Про основні положення особливого правового статусу населених пунктів лівобережжя Дністра (Придністров'я)». Зокрема, у цьому документі обставиною, яка вимагає запровадження установчого адміністративно-правового режиму, була названа «необхідність надання населенню Придністров'я гуманітарної, політичної, соціально-економічної та правової допомоги в подоланні наслідків конфлікту» [77].

Як бачимо, перелічені обставини не тільки лежать поза волею суб'єктів владних повноважень, а і носять довготривалий (не обмежений у часі) характер. Саме велика тривалість у часі таких обставин і практична неможливість їх усунути ні звичайними, ні надзвичайними заходами, і зумовлює необхідність встановлення установчих режимів на законодавчому рівні. Відтак, установчі режими, по суті, є реакцією на надзвичайні обставини, але від надзвичайних режимів їх відрізняє те, що останні є системою заходів, спрямованих на усунення надзвичайних обставин, тоді як установчі режими вводяться в дію, коли заходи в межах надзвичайних режимів не дали бажаного результату. Наприклад, змоделюємо ситуацію: на території хімзаводу, який виготовляє високотоксичні речовини, що застосовуються у лако-фарбовій, гумо-технічній промисловості та під час виробництва пластмас, складається аварійна ситуація. Стається пожежа, що призводить до витоку токсичних речовин. На території, де поширюються токсичні речовини, вводиться режим надзвичайного стану, проводиться евакуація населення тощо. Тим не менш, незважаючи на вжиття оперативних заходів, територія все ще залишається забрудненою токсинами і непридатною для проживання. Більше того – не існує способів подолання такої загрози. У такому разі виникає потреба у встановленні нового правового режиму для цієї території – до того моменту, поки потреба у такому режимі не мине. Такий адміністративно-правовий режим, на нашу думку, належатиме до типу установчих.

Основний критерій, який відрізняє надзвичайні режими від установчих – мета режиму. Нагадаємо, що в попередніх розділах дисертаційного дослідження вона була умовно визначена або як модернізаторська (врегулювання до цього моменту не врегульованих суспільних відносин), або як стабілізуюча (створення умов для встановлення законності, відновлення правопорядку, що існував раніше тощо). На відміну від надзвичайних режимів, які, як вже було вказано, мають на меті відновлення стану, який існував раніше, установчі режими є модернізаторськими за метою. Адміністративно-правові режими досліджуваного типу покликані, у першу чергу, встановити правила поведінки в обставинах, які не тільки не були передбачені, не залежать від волі суб'єктів владних повноважень, а і не можуть бути усунені їх зусиллями. Відтак, установчі режими є комплексом заходів, покликаних унормувати поведінку суб'єктів в надзвичайних обставинах, які триватимуть невизначений період часу.

Наприклад, вітчизняний законодавець декларує такі цілі введення в дію установчих режимів:

1) визначення статусу території України, тимчасово окупованої внаслідок збройної агресії Російської Федерації, встановлення особливого правового режиму на цій території, визначення особливостей діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах цього режиму, додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб (стаття 2 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України») [101];

2) визначення особливостей державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях (преамбула ЗУ «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях») [101];

3) законодавче визначення правового режиму різних за ступенем радіоактивного забруднення територій і заходів щодо його забезпечення, регулювання питання поділу території на відповідні зони, режиму їх використання та охорони, умов проживання та роботи населення, господарської, науково-дослідної та іншої діяльності в цих зонах, закріплення і гарантування забезпечення режиму використання та охорони вказаних територій з метою зменшення дії радіоактивного опромінення на здоров'я людини та на екологічні системи (преамбула ЗУ «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи») [118].

Закордонні законодавці наводять подібну мету введення в дію установчих режимів. Зокрема, молдовський законодавець вказує, що метою надання спеціального статусу окремим населеним пунктам лівобережжя Дністра (Придністров'я) є «зміцнення єдності народу, відновлення територіальної цілісності держави, створення єдиного правового, економічного, оборонного, соціального, митного, гуманітарного простору та інших єдиних просторів, а також забезпечення громадянського миру, довіри, взаєморозуміння і злагоди в суспільстві, стабільності, безпеки і демократичного розвитку держави [77]. Відповідно до грузинського законодавства, закон «Про окуповані території» приймається з метою визначення статусу територій, які були захоплені в результаті військової агресії Російської Федерації та встановлення спеціального правового режиму для цих територій (стаття 1) [17].

Отже, можна дійти висновку, що законодавці в рамках ухвалених нормативно-правових актів констатують наявність обставин, які вимагають встановлення відмінних правил поведінки на чітко визначеній території на невизначений період часу. Відтак, метою запровадження установчих адміністративно-правових режимів є врегулювання відносин, які виникли раптово, поза волею суб'єктів владних повноважень, на невизначений період часу.

Носій режиму. Як вже зазначалось у першому розділі дисертаційного дослідження, адміністративно-правові режими, так як встановлюють відмінні правила поведінки, повинні мати чіткі часові та/чи територіальні рамки. З огляду на те, що визначити тривалість у часі обставин, які вимагають запровадження установчих адміністративно-правових режимів, неможливо, останні повинні діяти на чітко окресленій території. Відтак, вбачається, що носієм установчих режимів є саме територія, на яку вони поширюються – остання не може варіюватись (як у випадку надзвичайних режимів), але наділена чітко визначеними характеристиками, які, зрештою, і є причиною введення в дію установчих режимів.

Наприклад, відповідно до статті 1 ЗУ «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», дія відповідного режиму поширюється на території, які зазнали радіоактивного забруднення внаслідок аварії на ЧАЕС. Такими вважаються території в межах України, на яких виникло стійке забруднення навколишнього середовища радіоактивними речовинами понад доаварійний рівень, що з урахуванням природно-кліматичної та комплексної екологічної характеристики конкретних територій може призвести до опромінення населення понад 1,0 мЗв (0,1 бер) за рік, і яке потребує вжиття заходів щодо радіаційного захисту населення та інших спеціальних втручань, спрямованих на необхідність обмеження додаткового опромінення населення, зумовленого Чорнобильською катастрофою, та забезпечення його нормальної господарської діяльності [118].

При цьому, навіть зазначена територія підлягає районуванню, яке зумовлене рівнем радіоактивного забруднення: виділяється зона відчуження, зона безумовного (обов'язкового) відселення та зона гарантованого добровільного відселення (стаття 2 ЗУ «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [118]).

У випадку з окупованими територіями йдеться про:

1) сухопутну територію Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, внутрішні води України цих територій, внутрішні морські води і територіальне море України навколо Кримського півострова, територію виключної (морської) економічної зони України вздовж узбережжя Кримського півострова та прилеглого до узбережжя континентального шельфу України, на які поширюється юрисдикція органів державної влади України відповідно до норм міжнародного права, Конституції та законів України, надра під зазначеними територіями і повітряний простір над цими територіями [101].

2) сухопутну територію та її внутрішні води у межах окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, внутрішні морські води, прилеглі до зазначеної сухопутної території, надра під названими територіями та повітряний простір над цими територіями [113].

При цьому варто зауважити, що деталізацію і визначення поняття «окремих районів, міст, селищ та сіл Донецької та Луганської областей» можна здійснити за допомогою комплексного аналізу більш ранніх нормативно-правових актів, зокрема ЗУ «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», ЗУ «Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької та Луганської областей» та Постанови ВРУ «Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування» [223]. Зокрема, окремими районами Луганської та Донецької областей є райони або їх частини, міста, селища і села, що знаходяться на територіях, які розташовані між державним кордоном України з Російською Федерацією, урізом води Азовського моря та лінією, яка визначена Додатком до вищезгаданої Постанови ВРУ, що відповідає Мінському меморандуму від 19 вересня 2014 року. Згадана лінія, відповідно до Додатку, простягається від Новокиївки як крайньої північно-східної точки до Широкине як крайньої південно-західної точки [199].

Зарубіжне законодавство також демонструє впевнену вказівку на територію як носія установчих адміністративно-правових режимів. Наприклад, відповідно до статті 2 Закону Грузії «Про окуповані території», правовий режим окупованої території поширюється на територію Автономної Республіки Абхазія, Цхінвальський регіон (територію колишньої Південно-Осетинської автономної області), на внутрішні води і територіальне море Грузії, їх ложе і надра, що знаходяться в акваторії уздовж державного кордону від гирла річки Псоу на півночі до адміністративного кордону, що проходить по річці Енгурі на півдні, та на повітряний простір над названими територіями [17]. Молдовське законодавство не дає настільки точної вказівки щодо меж території, на яку поширюється особливий правовий режим. Тим не менш, сукупне вивчення положень кількох нормативних актів дозволяє ці межі окреслити. Зокрема, відповідно до статті 110 Конституції Молдови, «населеним пунктам лівобережжя Дністра можуть бути надані особливі форми і умови автономії відповідно до особливого статусу, встановленого органічним законом» [149]. У той же час, Постановою Уряду Молдови «Про встановлення меж зони військового конфлікту і часу початку і закінчення бойових дій в дністровській зоні Республіки Молдова» здійснено певну конкретизацію: район, який пролягає між кордоном Молдови з Україною на сході та річкою Дністер на заході, обмежено з півночі селами Вишкеуць і Суслень Орхейского району, з півдні – містом Кеушень, селами Талмаза і Рескеець району Штефан Воде [202].

Засоби забезпечення режиму. Як вже неодноразово наголошувалось вище, під засобами режиму варто розуміти зобов'язання, рекомендації або заборони – тобто ті правові засоби, якими переважно послуговується законодавець при встановленні адміністративно-правового режиму. У випадку установчих режимів, як і для надзвичайних режимів, домінуючими правовими засобами залишаються заборони. Наприклад, відповідно до статті 12 ЗУ «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного

забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», у зонах відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення забороняється:

- 1) постійно проживати;
- 2) здійснювати діяльність з метою одержання товарної продукції без спеціального дозволу;
- 3) перебувати особам, осіб, які не мають на це спеціального дозволу;
- 4) вивозити за межі зон без спеціального дозволу землю, глину, пісок, торф, деревину;
- 5) заготовлювати і вивозити рослинні корми, лікарські рослини, гриби, ягоди та інші продукти побічного лісокористування, за винятком зразків для наукових цілей;
- 6) виносити або вивозити із зон будівельні матеріали і конструкції, машини і устаткування, хатні речі, інше рухоме майно без спеціального дозволу;
- 7) вести сільськогосподарську, лісогосподарську, виробничу та іншу діяльність, а також будівництво без спеціального дозволу;
- 8) випасати худобу, порушувати середовище перебування диких тварин, здійснювати спортивне та промислове полювання і рибальство;
- 9) перегонити тварин, сплавляти ліс;
- 10) здійснювати будь-яку іншу діяльність, яка не забезпечує режим радіаційної безпеки;
- 11) в'їжджати на територію без спеціальної перепустки;
- 12) перебувати особам, які мають медичні протипоказання для роботи в контакті з джерелами іонізуючого випромінювання [118].

Заборони і обмеження, передбачені режимом окупованої території, містяться у ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [101] та ЗУ «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» [131]. Зокрема, названими актами забороняється:

1) проведення референдумів, виборів Президента, парламентських виборів, виборів до місцевих рад на окупованій території (стаття 8 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»);

2) в'їзд та виїзд з тимчасово окупованої території поза пунктами пропуску (стаття 10 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», стаття 12.6 ЗУ «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України»);

3) здійснення будь-яких правочинів щодо нерухомого майна, у тому числі щодо земельних ділянок на окупованій території; щодо об'єктів приватної, державної та колективної власності, яка знаходиться у власності або перебуває під контролем держави-окупанта (стаття 11 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», стаття 13.3 ЗУ «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України»);

4) застосування системи електронних платежів НБУ та внутрішньодержавних платіжних систем на тимчасово окупованій території (стаття 12.8 ЗУ «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України»);

5) переміщення готівкової валюти держави-окупанта через адміністративний кордон ВЕЗ «Крим»(стаття 12.8 ЗУ «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України»);

6) здійснення будь-якої діяльності операторів державних лотерей на тимчасово окупованій території (стаття 15.3 ЗУ «Про створення вільної

економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» [229]).

У той же час, зазначені акти містять вказівку на те, що Україна «вживає всіх необхідних заходів щодо гарантування прав і свобод людини і громадянина, передбачених Конституцією та законами України, міжнародними договорами, усім громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території», але, при цьому, «встановлення зв'язків та взаємодія органів державної влади України, їх посадових осіб, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб з незаконними органами (посадовими особами), створеними на тимчасово окупованій території, допускається виключно з метою забезпечення національних інтересів України, захисту прав і свобод громадян України, виконання міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, сприяння відновленню в межах тимчасово окупованої території конституційного ладу України» (статті 5, 9 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України») [101].

З огляду на встановлення заборон, які стосуються окремих видів діяльності на окупованій території / території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок аварії на ЧАЕС, окремим органам та/чи посадовим особам надаються зобов'язання, наприклад:

1) Кабінету міністрів України – здійснювати постійний моніторинг стану дотримання прав і свобод людини і громадянина на тимчасово окупованій території (стаття 5 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України») [101], забезпечувати населення необхідною інформацією про радіаційний стан території, яка зазнала забруднення внаслідок вибуху на ЧАЕС (стаття 10 ЗУ «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи») [118];

2) обласним радам – здійснювати управління зоною безумовного (обов'язкового) відселення до повного відселення жителів та зоною гарантованого добровільного відселення на території, яка зазнала забруднення внаслідок аварії на ЧАЕС (стаття 9 ЗУ «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи») [118];

3) центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління зоною відчуження та зоною безумовного (обов'язкового) відселення (Державному агентству України з управління зоною відчуження) – організувати та координувати проведення всіх заходів на територіях, які зазнали радіоактивного забруднення (стаття 8 ЗУ «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи») [118], здійснювати державний контроль за дотриманням правового режиму зони відчуження та відселеної частини зони безумовного (обов'язкового) відселення, забезпечувати проведення моніторингу стану природного середовища, здійснювати координацію робіт із збирання, переробки, перевезення, зберігання та захоронення радіоактивних відходів тощо (стаття 4 ПКМУ «Про затвердження Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження» [191]);

4) центральному органу виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України (Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України (МТТОТ) – забезпечувати формування та реалізовувати державну політику з питань тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях та тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя [189].

Варто також наголосити, що, з огляду на те, що обставини, які призвели до введення в дію установчих режимів, можуть тривати як завгодно довго, рекомендується створювати спеціалізовані органи публічної

адміністрації, які б реалізовували державну політику щодо територій-носіїв установчих режимів. При створенні таких спеціалізованих органів варто враховувати як триваючий характер надзвичайних обставин-підстав введення в дію установчих режимів, так і їх локалізацію і вплив на життєдіяльність суспільства. Як вже було зазначено вище, у випадку з правовим режимом території, яка зазнала радіоактивного забруднення внаслідок аварії на ЧАЕС, таким органом є Державне агентство України з управління зоною відчуження. Відповідно до статті 17 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади», агентством є центральний орган виконавчої влади, більшість функцій якого складають функції з управління об'єктами державної власності [134]. Відтак, враховуючи основні напрямки державної політики щодо території, яка зазнала радіоактивного забруднення внаслідок аварії на ЧАЕС, створення спеціалізованого органу у вигляді саме агентства видається виправданим.

Для реалізації заходів правового режиму окупованої території було створено Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України (МТООТ). За статтею 6 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади», міністерством є центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України [134]. На відміну від території, яка зазнала радіоактивного забруднення, окупована територія є більшою за розміром та гірше локалізованою, а також продовжують існувати ризики щодо зміни її кордонів внаслідок воєнних дій. Так само варто пам'ятати, що кількість осіб, які постраждали від окупації або перемістились з окупованої території, є на порядок більшою за кількість осіб, постраждалих і відселених внаслідок аварії на ЧАЕС. Таким чином, створення спеціалізованого органу саме у вигляді міністерства є, на нашу думку, доречним.

У той же час, законодавством на територіях, де діють установчі режими, встановлюються винятки з правил підсудності та підслідності

(стаття 12 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [101]), правил вчинення нотаріальних дій (стаття 11-1 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [101] та стаття 9-1 ЗУ «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» [133]), ведення державного реєстру виборців (стаття 8 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [101], стаття 20 ЗУ «Про державний реєстр виборців» [94]) тощо. Таким чином, на судові та правоохоронні органи, нотаріусів, інші органи державної влади внаслідок введення в дію установчих режимів не покладаються додаткові зобов'язання, але розширюється коло осіб, щодо яких вони реалізують покладені на них повноваження.

Широке використання заборон у контексті установчих режимів притаманне і законодавству Грузії. Зокрема, стаття 5 Закону Грузії «Про окуповані території» передбачає такі заборони:

- 1) провадити будь-яку економічну (підприємницьку або непідприємницьку) діяльність, незалежно від того, чи здійснюється вона для отримання прибутку, доходу або компенсації, якщо для здійснення цієї діяльності відповідно до законодавства Грузії потрібна відповідна ліцензія або дозвіл;
- 2) ввозити та/або вивозити продукцію військового призначення та товари подвійного призначення;
- 3) здійснювати міжнародний повітряний і морський рух, рух залізничного та міжнародного сухопутного транспорту;
- 4) використовувати державні ресурси;
- 5) організовувати грошові перекази [17].

Вказуючи на засоби забезпечення режиму, необхідно врахувати також те, що зазвичай на територіях, на яких діють установчі правові режими, неможливо безпосередньо здійснювати управлінську діяльність [233]. Відтак,

частка зобов'язань серед режимних засобів є відносно невисокою. Зобов'язання, які покладаються на суб'єктів владних повноважень у зв'язку із введенням в дію установчих режимів, зазвичай полягають у моніторингу ситуації та інформуванні населення. У деяких випадках можливе створення спеціально уповноважених органів виконавчої влади (Державне агентство України з управління зоною відчуження). Так само законодавець, конструюючи установчі режими, рідко послуговується рекомендаціями. Як вже зазначалось вище, використання рекомендацій призводить до високої варіативності поведінки суб'єктів, що є небажаним при встановленні установчих режимів. Основними засобами, за допомогою яких досягається мета установчих режимів, є заборони. Останні спрямовані на припинення або блокування діяльності, яка може становити небезпеку для життя, здоров'я, майна населення (наприклад, вивезення за межі зони відчуження радіоактивно забруднених предметів), громадського порядку (в'їзд та виїзд з тимчасово окупованої території поза пунктами пропуску), національної безпеки (проведення референдумів, виборів Президента, парламентських виборів, виборів до місцевих рад на окупованій території) тощо.

Результат впливу на права людини. Як вже зазначалось, адміністративно-правові режими можуть як звужувати гарантований державною обсяг прав людини, так і розширювати його. Враховуючи домінування заборон серед заходів, за допомогою яких досягається мета установчих режимів, можна констатувати, що установчі режими є переважно обмежувальними. Зокрема, аналіз чинного національного законодавства дозволяє вказати на обмеження таких прав людини:

1) Активне і пасивне виборче право (стаття 8 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [101]);

2) Свобода пересування (стаття 10 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території

України» [101], стаття 12 ЗУ «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [118]);

3) Право на справедливий суд (статті 12, 12-1 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [101]);

4) Право власності (стаття 13 ЗУ «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» [131], стаття 12 ЗУ «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [118]).

Обмеження зазначених прав зазвичай зумовлене міркуваннями захисту громадського порядку і національної безпеки і впливає із фактичної відсутності органів державної влади на територіях, де діють установчі режими. У той же час, особам, які покинули вказані території, законодавець гарантує реалізацію прав і свобод, передбачених Конституцією України, міжнародними та національними актами. Зокрема, стаття 18 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» вказує на зобов'язання держави забезпечити дотримання у повному обсязі прав і свобод громадян України, передбачених Конституцією, у тому числі соціальних, трудових, виборчих прав та права на освіту, після залишення тимчасово окупованої території [101]. На досягнення такої ж мети спрямовано дію ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [100], ЗУ «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» [133] та ЗУ «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [130].

Такі положення вбачаються виправданими з огляду на довготривалий характер дії установчих режимів і резонують, наприклад, з положеннями законодавства Молдови. Зокрема, Постановою уряду Молдови «Про підтвердження основних гарантій населенню Придністров'я» встановлено гарантії непорушності права власності фізичних та юридичних осіб,

збереження рівня соціального захисту та збереження за представниками «силових структур» Придністров'я їх посад [201].

Отже, вищевказане дозволяє підтвердити попередній висновок щодо того, що установчі режими є обмежувальними. Тим не менш, на відміну від надзвичайних режимів, установчі режими є тривалими у часі, тому каталог прав і свобод, які підлягають обмеженням, є порівняно вузьким. Також законодавець гарантує населенню дотримання обмежених прав і свобод за умови переміщення на підконтрольну територію. Саме тому при введенні в дію установчих режимів відсутній механізм повідомлення про відступ від міжнародних зобов'язань, як це відбувається під час дії надзвичайних режимів.

Також вбачається за необхідне охарактеризувати установчі режими у контексті додаткових критеріїв. Зокрема, як вже неодноразово наголошувалось, установчі режими є тривалими у часі – зазвичай вони існують до зникнення обставини, яка призвела до їх встановлення. Наприклад, стаття 1 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» встановлює лише дату початку тимчасової окупації (20 лютого 2014 року), проте не вказує на кінцеву дату [101]. ЗУ «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» містить Розділ II, який повністю присвячений заходам, які вживаються протягом періоду тимчасової окупації [131]. ЗУ «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» взагалі не містить прив'язки до строків, лише вказує на причину введення в дію режиму - «стійке забруднення навколишнього середовища радіоактивними речовинами» [118]. Як бачимо, всі ці обставини лежать поза волею суб'єктів публічної адміністрації України, тому законодавець не може з достатнім ступенем вірогідності прогнозувати момент їх припинення. Отже, установчі режими

постійно діють у часі до моменту зникнення обставини, яка призвела до їх встановлення.

Територія дії установчих режимів строго окреслена, навіть якщо існує її внутрішнє розмежування (наприклад, зона відчуження, зона безумовного (обов'язкового) відселення та зона гарантованого добровільного відселення [118]). Вищезгадана територія не може охоплювати всю територію держави чи її значну частину, адже це, ймовірно, зможе привести до колапсу державності. Тому установчі режими мають виключно локальний (місцевий) характер.

Галузева належність установчих режимів є дискусійним питанням. Як вже наголошувалось вище, зазвичай про правовий режим окупованої території ведуть мову в контексті конституційного чи навіть міжнародного права, а про режим території, яка зазнала забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС – у контексті господарського права. Тим не менш, комплекс заходів, за допомогою яких досягається мета зазначених режимів, встановлюється саме адміністративно-правовими нормами. Таким чином, можна дійти висновку про комплексність названих правових режимів.

Враховуючи постійний (тривалий) характер дії установчих адміністративно-правових режимів, їх обмежувальний характер та спрямованість на захист життя, здоров'я, майна населення, громадського порядку та національної безпеки, вважаємо за можливе зробити деякі рекомендації щодо внесення змін до національного законодавства.

По-перше, варто законодавчо закріпити обставини, за яких можливе припинення дії установчого режиму. Зокрема, такою обставиною може вважатись зниження радіаційного фону до доаварійних показників, припинення тимчасової окупації тощо. При цьому не зайвим вбачається визначення параметрів, які дозволять зафіксувати настання таких обставин, наприклад, «повне виведення військ країни-агресора з міжнародновизнаної території України, припинення функціонування органів окупаційної адміністрації, що підтверджується національними спостерігачами і

незалежними міжнародними моніторинговими групами». Вважаємо, що внесення змін до вказаних нормативних актів сприятиме більш повній реалізації принципу правової визначеності.

Також зазначимо, що режим окупованої території у тому вигляді, в якому його закріплено у чинному законодавстві, має дуальний характер, по суті поділяючись на режим сухопутної території півострова Крим, його внутрішніх вод, виключної економічної морської зони, повітряного простору і надр та на режим сухопутної території, внутрішніх вод, виключної економічної морської зони, повітряного простору і надр окремих районів Донецької та Луганської областей. Така різниця зумовлена як міжнародними зобов'язаннями України щодо врегулювання конфлікту на Донбасі, так і поведінкою держави-агресора щодо захоплених територій. Відтак, вбачається виправданим, що чинне законодавство розмежовує ці території. Тим не менш, на нашу думку, така ситуація не сприяє стрункості і узгодженості національної правової системи.

По-друге, створення механізмів компенсації виборчих прав для осіб, які перемістились з окупованої території та з лінії зіткнення (внутрішньо переміщених осіб). Як вже зазначалось, введення в дію установчих режимів пов'язане із певними обмеженнями прав і свобод людини і громадянина (свобода пересування, право на справедливий суд тощо). Переважна частина обмежень компенсуються за рахунок встановлення додаткових гарантій для внутрішньо переміщених осіб щодо працевлаштування, медичної допомоги, отримання освітніх послуг, соціального забезпечення і таке інше. Тим не менш, виборчі права осіб, які перемістились з окупованих територій, можуть бути реалізовані не в повній мірі.

Відповідно до статті 8 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [100], виборчі права ВПО реалізуються за рахунок тимчасової зміни їх виборчої адреси органом ведення Державного реєстру виборців. За таких умов внутрішньо переміщені особи мають змогу здійснити волевиявлення на виборах президента України та на виборах

народних депутатів України за пропорційною системою у загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі. У той же час, голосування на місцевих виборах та голосування за кандидатів, які балотуються у народні депутати за одномандатним виборчим округом, для внутрішньо переміщених осіб є неможливим у силу положень статті 2 ЗУ «Про вибори народних депутатів» [82] та статті 30 ЗУ «Про місцеві вибори» [110].

По-третє, привести у відповідність до рішення Конституційного суду України від 25 квітня 2019 року № 1-р(II)/2019 статтю 59 ЗУ «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

2.3 Предметні режими

Іншим типом адміністративно-правових режимів ми вважаємо так звані «предметні режими». Умовна назва цього типу режимів, яка буде використовуватись нами для його характеристики, пов'язана із носіями таких режимів, якими є окремі предмети матеріального світу. У цьому підрозділі планується охарактеризувати предметні режими відповідно до критеріїв, виділених у першому розділі дисертаційного дослідження. Нагадаємо, що такими критеріями є підстава запровадження режиму (об'єктивна чи суб'єктивна), мета запровадження режиму (стабілізація чи модернізація), носій режиму (наприклад, територія, об'єкти матеріального світу, порядок здійснення певних видів діяльності тощо), засоби забезпечення режиму (заборони, зобов'язання, рекомендації) та результат впливу на права людини (їх обмеження чи розширення).

До предметних режимів пропонуємо віднести, наприклад, правовий режим державної таємниці, правовий режим вогнепальної, пневматичної,

холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів (далі – режим вогнепальної зброї), правовий режим наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, правовий режим відходів, у тому числі – радіоактивних тощо.

Деякі із зазначених режимів існують у законодавстві доволі давно. Наприклад, як зазначає О. Ботвінкіч, у праві Російської імперії, до складу якої входила частина території сучасної України, інститут охорони державної таємниці почав формуватись на рубежі кінця XIX – початку XX століть. На той час ще не існувало окремого органу, який би очолював та коригував діяльність з протидії іноземним спецслужбам та збереження секретної інформації. МЗС, Військове відомство і Департамент поліції самостійно докладали зусиль з забезпечення збереження державної таємниці. Але саме в цей період, незважаючи на хаотичність заходів щодо охорони державної таємниці, з'явилося законодавче підґрунтя для проведення діяльності з захисту секретної інформації (наприклад, «Уложенням про покарання кримінальні та виправні» 1845 року, «Кримінальним уложенням» 1903 року, Законом від 5 липня 1912 року «Про зміну діючих законів про державну зраду шляхом шпигунства в мирний час» було встановлено кримінально-правову відповідальність за розголошення державної таємниці) [44]. Натомість, потреба регулювати, наприклад, відносини поводження із радіоактивними відходами виникла порівняно нещодавно – з моменту початку активної експлуатації атомних електростанцій та розробки ядерної зброї. Предметні режими вводились в дію в різний час, проте всі вони характеризуються спільними ознаками, які дозволили виділити їх в окремий тип.

Характеристикою, яка відрізняє предметні режими від раніше описаних установчих та надзвичайних режимів, є підстава запровадження. Як вже

наголошувалось у попередніх підрозділах дисертаційного дослідження, запровадження певного режиму може ґрунтуватись як на обставинах об'єктивного характеру (які виникають незалежно від волі суб'єктів владних повноважень), так і суб'єктивного характеру (залежать від волі суб'єктів владних повноважень).

Чинне законодавство України вказує на такі підстави запровадження предметних адміністративно-правових режимів:

1) потреба визначення правових та організаційних засад державної політики щодо обігу в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, встановлення порядку державного контролю, повноважень органів виконавчої влади, прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (преамбула ЗУ «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» [111]);

2) забезпечення захисту людини та навколишнього природного середовища від шкідливого впливу радіоактивних відходів на сучасному етапі та в майбутньому (преамбула ЗУ «Про поводження з радіоактивними відходами» [115]);

3) необхідність регулювання суспільних відносин, пов'язаних з віднесенням інформації до державної таємниці, засекречуванням, розсекречуванням її матеріальних носіїв та охороною державної таємниці з метою захисту національної безпеки України (преамбула ЗУ «Про державну таємницю» [96]);

4) потреба визначити умови та порядок видачі та анулювання дозволів на придбання, зберігання, облік, охорону, носіння, перевезення і використання зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, боєприпасів, інших предметів, матеріалів та речовин, щодо зберігання і використання яких встановлено спеціальні правила, порядок та на які поширюється дія

дозвільної системи, правил поводження з ними та їх застосування (пункт 1.1 Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів [172], далі – Інструкція) тощо.

На нашу думку, підстави введення в дію надзвичайних режимів є суб'єктивними, такими, що залежать від волі суб'єктів владних повноважень. Про суб'єктивність підстав запровадження предметних режимів свідчить, наприклад, різноманітність підходів до правового регулювання обігу наркотичних речовин чи поводження зі зброєю у різних країнах світу. Зокрема, у США право на носіння кожною повнолітньою дієздатною особою вогнепальної зброї встановлене Конституцією (поправка II до Конституції США передбачає, що «... право народу зберігати і носити зброю не повинно бути порушене» [7]), в той час як в Україні діють набагато менш ліберальні правила з цього приводу. Правовий режим поводження з наркотичними засобами, психотропними речовинами і прекурсорами також різниться в залежності від держави: від повної заборони до легалізації так званих «легких» наркотиків чи вживання марихуани в медичних цілях. Саме від волі суб'єктів владних повноважень залежить, яким буде режим поводження з наркотичними засобами чи вогнепальною зброєю, які заходи щодо охорони державної таємниці вживатимуться і в якому порядку здійснюватиметься утилізація відходів. Таким чином, можна дійти висновку, що ініціатива встановити відмінні правила поводження з окремими видами предметів виходить від держави, а, отже, підстави введення в дію предметних режимів є суб'єктивними.

Мета режиму. Як вже було вказано у попередніх підрозділах дисертаційного дослідження, мета адміністративно-правового режиму може

бути або модернізаторською (врегулювання суспільних відносин, які до цього не регулювались правом або регулювались фрагментарно), або стабілізуючою (створення умов для встановлення законності, відновлення правопорядку, що існували до їх масштабних порушень). Вважаємо, що мета предметних режимів є модернізаторською, адже законодавець, встановлюючи предметні режими, ставить собі за мету створення більш досконалих правил поведінки із певними предметами матеріального світу, ніж існували до цього.

Зокрема, відповідно до чинного законодавства України, метою існування правового режиму обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів є: визначення основних принципів та напрямів державного регулювання відносин у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, встановлення державного контролю за обігом в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та додержанням законодавства про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори, запобігання відтоку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів із законного (легального) обігу, зменшення шкоди від наслідків незаконного вживання наркотичних засобів, психотропних речовин тощо [111].

Аналіз преамбули ЗУ «Про державну таємницю» дає змогу дійти висновку, що встановлення правового режиму державної таємниці переслідує дві мети – безпосередню і віддалену. Безпосередньою метою законодавця при конструюванні режиму державної таємниці є регулювання суспільних відносин, пов'язаних з віднесенням інформації до державної таємниці, засекречуванням, розсекречуванням її матеріальних носіїв та охороною державної таємниці, віддаленою – захист національної безпеки України [96].

Про існування двох (безпосередньої і віддаленої) цілей встановлення адміністративно-правового режиму можна говорити і у контексті правового режиму відходів. Безпосередньою метою встановлення згаданого правового режиму є визначення правових, організаційних та економічних засад

діяльності, пов'язаної із запобіганням або зменшенням обсягів утворення відходів, їх збиранням, перевезенням, зберіганням, сортуванням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням та захороненням, а віддаленою – відвернення негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини на території України [87].

Подібну структуру цілей можна прослідкувати і у випадку з правовим режимом поводження зі зброєю. Зокрема, аналіз не ратифікованого Україною Модельного закону про зброю дозволяє виділити безпосередню мету (регулювання правовідносин, що виникають при обороті цивільної, службової, а також бойової ручної стрілецької та холодної зброї на території країни) і віддаленої (захист життя і здоров'я громадян, власності, забезпечення громадської безпеки, охорона природи і природних ресурсів, розвиток міжнародного співробітництва в боротьбі з злочинністю і незаконним розповсюдженням зброї) [169] мету.

Отже, основною метою законодавця при конструюванні предметних правових режимів є саме «модернізація» – встановлення нових правил поведінки чи удосконалення до цього моменту неповного, недосконалого правового регулювання певної сфери суспільних відносин. При цьому законодавець зазвичай керується більш віддаленою метою (захист життя і здоров'я населення, національного суверенітету, охорона громадського порядку, боротьба зі злочинністю тощо). Тим не менш, незважаючи на наявність віддаленої мети, ініціатива встановлення предметних адміністративно-правових режимів виходить саме від органів публічної адміністрації.

Носій режиму. Як вже наголошувалось, носіями предметних режимів є, у першу чергу, предмети матеріального світу. Ці предмети матеріального світу мають характеризуватись специфічними ознаками, які і зумовлюють спеціальний режим поводження з ними для збереження життя і здоров'я населення, охорони громадського порядку і довкілля, захисту суверенітету і національної безпеки держави.

До таких предметів, зокрема, було віднесено наркотичні засоби, психотропні речовини, заборонені до обігу на території України речовини синтетичні чи природні, хімічна структура та властивості яких подібні до хімічної структури та властивостей наркотичних засобів і психотропних речовин, психоактивну дію яких вони відтворюють (аналоги наркотичних засобів і психотропних речовин), речовини, які використовуються для виробництва, виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин (прекурсори наркотичних засобів і психотропних речовин) (стаття 1 ЗУ «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» [111]). Детальний перелік таких предметів визначено ПКМУ «Про затвердження переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів». Цією постановою визначено 4 таблиці, які присвячені, відповідно, наркотичним засобам, психотропним речовинам та прекурсорам із різними режимами обігу [190].

Як наголошують дослідники, саме держава в особі своїх уповноважених органів установлює загальні засади (цілі, завдання, межі) й розробляє основні заходи державного контролю в сфері обігу наркотичних засобів [266], що підтверджує, як вже зазначалось вище, що ініціатива введення в дію режим обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів виходить від органів публічної адміністрації і зумовлена суб'єктивними (волею суб'єктів публічної адміністрації) міркуваннями. На думку С.І. Пінчука, велика кількість означених заходів контролю пояснюється тим, що його предмет та об'єкт мають особливе значення для суспільства і держави, тому остання намагається здійснювати всебічне та якомога повніше спостереження за ними, щоб попередити усі можливі випадки обігу наркотичних засобів поза увагою держави [185].

Іншим видом предметів матеріального світу, правила поводження з якими формують окремий адміністративно-правовий режим, є відходи. Необхідність регулювання питання зберігання, утилізації, переробки тощо сміття (відходів) виникла доволі давно, але до певного періоду стосувалась

лише місць щільного проживання населення (міст та інших високо урбанізованих територій). Тим не менш, наразі накопичення відходів стає однією з глобальних проблем людства, своєю «платою» за його економічне зростання та розвиток [135]. Як зауважують дослідники, маса відходів зросла до такої кількості, що природне середовище не тільки не здатне розмістити їх, а й втратило можливість до саморегуляції та самовідтворення [273]. Ця ситуація зумовлює потребу встановлення окремого правового режиму, у рамках дії якого необхідно врахувати як вимоги норм щодо охорони довкілля, так і правила, встановлені господарським правом.

Відповідно до статті 1 ЗУ «Про відходи», відходами є будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворилися у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція), що повністю або частково втратили свої споживчі властивості і не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення і від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення [87]. До цієї категорії предметів включаються також:

- побутові відходи (відходи, що утворюються в процесі життя і діяльності людини в житлових та нежитлових будинках (тверді, великогабаритні, ремонтні, рідкі, крім відходів, пов'язаних з виробничою діяльністю підприємств) і не використовуються за місцем їх накопичення);
- тверді відходи (залишки речовин, матеріалів, предметів, виробів, товарів, продукції, що не можуть у подальшому використовуватися за призначенням);
- небезпечні відходи (відходи, що мають такі фізичні, хімічні, біологічні чи інші небезпечні властивості, які створюють або можуть створити значну небезпеку для навколишнього природного середовища і здоров'я людини та які потребують спеціальних методів і засобів поводження з ними) [87].

Окремим видами відходів також є побічні продукти тваринного походження, не призначені для споживання людиною [114] та радіоактивні відходи [115]. Останні розглядаються як матеріальні об'єкти та субстанції, активність радіонуклідів або радіоактивне забруднення яких перевищує межі, встановлені діючими нормами, за умови, що використання цих об'єктів та субстанцій не передбачається [84].

Уваги заслуговують також радіоактивні матеріали – джерела іонізуючого випромінювання, ядерні матеріали та радіоактивні відходи [84], правила поводження також об'єднано в окремий правовий режим.

Серед предметів, правила поводження з якими об'єднано у правові режими предметного типу, можна назвати також зброю. За загальним визначенням, закріпленим у Модельному законі про зброю (не ратифікований Україною), зброю розуміють як пристрої і предмети, конструктивно призначені для ураження живої чи іншої цілі і подачі сигналів [169]. Під спеціальний режим поводження з ними підпадають бойова нарізна військових зразків зброя або виготовлена за спеціальним замовленням, охолощена, нейтралізована, несучасна, спортивна, мисливська вогнепальна зброя, бойові припаси до зброї, основні частини зброї, пневматична, холодна зброя, пристрої та патрони (пункт 8.1 Інструкції [172]).

Підставою для створення режиму обігу і поводження з вогнепальною зброєю стали її особливі характеристики: підвищена небезпечність при користуванні і зберіганні і спрямування на знищення живого як основний мотив використання. На думку В.А. Робака, загальнонебезпечні предмети, при їх неконтрольованому поширенні, становлять підвищену загрозу для суспільства, оскільки можуть опинитися у психічно неврівноважених людей, злочинців. Спеціальними правилами поводження зі зброєю, боєприпасами, вибухівкою тощо визначено, з якими з цих предметів громадяни взагалі не вправі вчиняти будь-яких дій, а які дії можна виконувати на підставі спеціального дозволу [206]. Таким чином, для того, щоб полегшити для правоохоронних органів виконання завдання охорони громадського порядку,

було встановлено обмеження у користуванні вогнепальною та деякими іншими видами зброї. Зрештою, бажання законодавця врегулювати відносини поводження з вогнепальною зброєю призвело не тільки до введення в дію відповідного режиму, а і до криміналізації недбалого з нею поводження, створення, обігу, переробки, ремонту і зберігання поза контролем держави [43].

При цьому, за визначенням законодавця, до вогнепальної зброї належить зброя, яка призначена для ураження цілей снарядами, що одержують спрямований рух у стволі (за допомогою сили тиску газів, які утворюються в результаті згоряння метального заряду) та мають достатню кінетичну енергію для ураження цілі, що знаходиться на визначеній відстані. Деякі науковці критикують легальне визначення, вказуючи на його недосконалість і пропонуючи власні формулювання. Наприклад, В.С. Шаповалова під вогнепальною зброєю пропонує розглядати пристрій, що спеціально виготовлений, перероблений або пристосований та/або використаний (у т. ч. й у вигляді детальної вогнепальної зброї, легальної вогнепальної паразброї), технічно придатний і конструктивно та функціонально призначений для дистанційного заподіяння людині смертельних тілесних ушкоджень цілісним снарядом (кулею, шротом, картечцю, у вогнеметах - вогнепальною сумішшю), який приводиться завдяки стволу в цілеспрямований рух тиском газів, що утворюються при згорянні вибухової речовини (найчастіше пороху) [264].

При цьому, аналізуючи положення Інструкції, можна дійти висновку про те, що законодавець класифікує вогнепальну зброю за кількома критеріями, виділяючи за одним із них охолощену та нейтралізовану вогнепальну зброю, за другим – мисливську та спортивну вогнепальну зброю, а за третім – сучасну та несучасну зброю [172].

Також носіями предметного режиму поводження зі зброєю можна назвати такі предмети як:

- Боєприпаси (спеціально виготовлені вироби одноразового використання, які призначені забезпечити ураження цілей в умовах збройної боротьби, самооборони, полювання, спорту);

- Холодна зброя (предмети та пристрої, конструктивно призначені та за своїми властивостями придатні для неодноразового заподіяння шляхом безпосередньої дії тяжких (небезпечних для життя в момент спричинення) і смертельних тілесних ушкоджень, дія яких ґрунтується на використанні м'язової сили людини);

- Пристрої (такі пістолети і револьвери вітчизняного виробництва, які конструктивно призначені тільки для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії і технічно не придатні для стрільби бойовими патронами);

- Патрони до пристроїв (патрони, споряджені гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, призначені для відстрілу їх тільки пристроями вітчизняного виробництва і допущені в установленому порядку до використання) [172].

Окремий інтерес становлять предмети, які містять інформацію, що становить державну таємницю. Зауважимо, що правовий режим державної таємниці з'явився у законодавстві раніше за інші предметні адміністративно-правові режими і тому отримав найбільше уваги дослідників. Зокрема, про існування, поряд з надзвичайними режимами, режиму державної таємниці згадує О. В. Дьяченко [34, с. 280-281]. Питання відповідальності за порушення режиму державної таємниці розглядає у своїх працях О.В. Абадаш [27]. Цій же проблематиці присвятив окремі свої роботи Л.М. Довженко [62]. Серед інших вчених і практиків, коло наукових інтересів яких зачіпає режим державної таємниці, варто назвати В.І. Олійника [182], О. О. Федоренка, С. О. Керсіцького, А. І. Курбатова [257].

Відповідно до статті 1 ЗУ «Про державну таємницю», матеріальні носії секретної інформації – матеріальні об'єкти, в тому числі фізичні поля, в яких відомості, що становлять державну таємницю, відображені у вигляді текстів,

знаків, символів, образів, сигналів, технічних рішень, процесів тощо [96]. Зауважимо, що законодавство закордонних країн містить доволі схожі визначення щодо предметів, поводження з якими охоплюється режимом державної таємниці. Наприклад, стаття 1 Закону Білорусі «Про державні секрети» передбачає, що носієм державних таємниць є матеріальний об'єкт, на якому державні секрети містяться у вигляді символів, образів, сигналів і (або) технічних рішень і процесів, що дозволяють їх розпізнати та ідентифікувати [65]. У свою чергу, стаття 1 Закону Молдови «Про державну таємницю» встановлює, що під матеріальними носіями відомостей, віднесених до державної таємниці варто розуміти матеріальні об'єкти, в тому числі фізичні поля, в яких відомості, віднесені до державної таємниці, знаходять своє відображення у вигляді текстів, знаків, символів, образів, сигналів, технічних рішень, процесів і т. п [74].

При цьому, законодавець окреслює конкретні сфери інформації, яка може бути засекречена (відповідний перелік визначено Зводом відомостей, що становлять державну таємницю). Зокрема, засекреченими можуть бути відомості, які стосуються: сфери оборони, сфери економіки, науки і техніки, сфери зовнішніх відносин, сфери державної безпеки та охорони правопорядку [177].

У той же час, відповідно до частини 4 статті 21 ЗУ «Про інформацію», не може бути обмежено доступ до такої інформації:

- інформації про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту;
- інформації про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей;
- інформації про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення;

- інформації про факти порушення прав і свобод людини, включаючи інформацію, що міститься в архівних документах колишніх радянських органів державної безпеки;
- інформації, що стосується незаконних дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб;
- інформації щодо діяльності державних та комунальних унітарних підприємств, господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі або територіальній громаді, а також господарських товариств, 50 і більше відсотків акцій (часток) яких належать господарському товариству, частка держави або територіальної громади в якому становить 100 відсотків, що підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до закону [107].

Засоби забезпечення режиму. Як вже зазначалось вище, під засобами забезпечення режиму варто розуміти дозволи, зобов'язання або заборони – тобто ті правові засоби, якими переважно послуговується законодавець при встановленні адміністративно-правового режиму. Вважаємо, що у випадку з предметними адміністративно-правовими режимами домінуючими правовими засобами є заборони та зобов'язання. Такого висновку дозволяє дійти переважно заборонний характер заходів, які вживаються для введення в дію і підтримання предметних адміністративно-правових режимів та дозвільний порядок допуску до діяльності, пов'язаної з носіями предметних режимів.

Зокрема, законодавством встановлено дозвільний порядок діяльності щодо:

- обігу наркотичних речовин (статті 7-10 ЗУ «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» [111]);
- використання об'єктів і приміщень, призначених для здійснення діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (стаття 11 ЗУ «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» [111]);

- культивування рослин, які можуть бути використані для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (стаття 15 ЗУ «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» [111], ПКМУ «Деякі питання ліцензування господарської діяльності з культивування рослин, включених до таблиці I переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого Кабінетом Міністрів України, розроблення, виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізації (відпуску), ввезення на територію України, вивезення з території України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, включених до зазначеного переліку» [188]);

- розроблення нових наркотичних засобів або психотропних речовин (стаття 16 «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» [111]);

- виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізації (відпуску), ввезення на територію України, вивезення з території України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин (стаття 17 ЗУ «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» [111]);

- доступу і використання інформації, що належить до державної таємниці та охоплюється режимом секретності (статті 18-29 ЗУ «Про державну таємницю» [96]);

- придбання, зберігання, обліку, охорони, носіння, перевезення і використання зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, боєприпасів, інших предметів, матеріалів та речовин, щодо зберігання і використання яких встановлено спеціальні правила (Інструкція [172], статті 6-9 Модельного закону про зброю [169], не ратифікованого Україною);

- зберігання та видалення відходів (стаття 33 ЗУ «Про відходи» [87]);
- перевезення і розміщення небезпечних відходів (стаття 34 ЗУ «Про відходи» [87]);
- захоронення, термічного оброблення і спалення відходів (стаття 35-1 ЗУ «Про відходи» [87]);
- перевезення радіоактивних відходів (стаття 19 ЗУ «Про поводження з радіоактивними відходами» [115]);
- захоронення радіоактивних відходів (стаття 12 ЗУ «Про поводження з радіоактивними відходами» [115]);
- експлуатації сховищ радіоактивних відходів (стаття 20 ЗУ «Про поводження з радіоактивними відходами» [115]) тощо.

Зауважимо, що провадження перерахованих вище видів діяльності без спеціального дозволу (ліцензії), отримання яких передбачено законодавством, зазвичай тягне за собою кримінальну чи адміністративну відповідальність.

Зокрема, Кримінальним кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення встановлено кримінальну та адміністративну відповідальність за:

- контрабанду наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів або фальсифікованих лікарських засобів (стаття 305 КК України [153]);
- незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання чи збут наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів (стаття 307 КК України) або вчинення зазначених дій без мети збуту (стаття 309 КК України), вчинення зазначених дій щодо прекурсорів (стаття 311 КК України) [153];
- викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (стаття 308 КК

України) або вчинення таких самих дій щодо обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів (стаття 313 КК України) [153];

- посів або вирощування снотворного маку чи конопель (стаття 310 КК України) [153];

- незаконне введення в організм наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів (стаття 314 КК України), схилення до вживання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів (стаття 315 КК України), незаконне публічне вживання наркотичних засобів (стаття 316 КК України) [153];

- порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів (стаття 320 КК України) та незаконну видачу рецепта на право придбання наркотичних засобів або психотропних речовин (стаття 319 КК України) [153];

- вживання наркотичних засобів, психотропних речовин чи їх аналогів військовослужбовцями, військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів на території військових частин, військових об'єктів, або появу таких осіб на території військової частини ... у стані наркотичного чи іншого сп'яніння, або виконання ними обов'язків військової служби ... у стані наркотичного чи іншого сп'яніння, а також відмову таких осіб від проходження огляду на стан алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння (стаття 172-20 КУпАП) [145];

- незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (стаття 44 КУпАП) [145];

- викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем (стаття 262 КК України) [153];

- незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами (стаття 263 КК України) [153];
- незаконне виготовлення, переробку чи ремонт вогнепальної зброї або фальсифікацію, незаконне видалення чи зміну її маркування, або незаконне виготовлення бойових припасів, вибухових речовин чи вибухових пристроїв (стаття 263-1 КК України) [153];
- недбале зберігання вогнепальної зброї або бойових припасів (стаття 264 КК України) [153];
- порушення правил поводження зі зброєю, а також речовинами і предметами, що становлять підвищену небезпеку для оточення (стаття 172-19 КУпАП) [145];
- стрільбу з вогнепальної, холодної металевий чи пневматичної зброї, пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії в населених пунктах і в не відведених для цього місцях або з порушенням встановленого порядку (стаття 174 КУпАП) [145];
- порушення громадянами порядку придбання, зберігання, передачі іншим особам або продажу вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї (стаття 190 КУпАП) [145];
- порушення громадянами правил зберігання, носіння або перевезення нагородної, вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів (стаття 191 КУпАП) [145];
- порушення громадянами строків реєстрації (перереєстрації) нагородної, вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і правил взяття її на облік (стаття 192 КУпАП) [145];
- ухилення від реалізації вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів (стаття 193 КУпАП) [145];
- порушення працівниками торговельних підприємств (організацій) порядку продажу вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів (стаття 194 КУпАП) [145];

- порушення працівниками підприємств, установ, організацій правил зберігання або перевезення вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї і бойових припасів (стаття 195 КУпАП) [145];
- незаконне поводження з радіоактивними матеріалами (стаття 265 КК України) [153];
- незаконне ввезення на територію України відходів і вторинної сировини (стаття 268 КК України) [153];
- порушення правил поводження з вибуховими, легкозаймистими та їдкими речовинами або радіоактивними матеріалами (стаття 267 КК України) [153];
- порушення вимог щодо поводження з відходами під час їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, знешкодження, видалення або захоронення (стаття 82 КУпАП) [145];
- змішування чи захоронення відходів, для утилізації яких в Україні існує відповідна технологія, без спеціального дозволу (стаття 82-4 КУпАП) [145];
- порушення правил передачі відходів (стаття 82-5 КУпАП) [145];
- порушення встановлених правил і режиму експлуатації установок і виробництв з оброблення та утилізації відходів (стаття 82-6 КУпАП) [145];
- захоронення неперероблених (необроблених) побутових відходів (стаття 82-8 КУпАП) [145];
- розголошення державної таємниці (стаття 328 КК України) [153];
- втрату документів, що містять державну таємницю (стаття 329 КК України) [153];
- порушення законодавства про державну таємницю (стаття 212-2 КУпАП) [145].

Тобто, можна дійти висновку, що законодавець обмежує коло осіб, які мають право здійснювати дії з носіями предметних режимів, суб'єктами, які відповідають встановленим вимогам. Решта осіб, які не отримали відповідних дозволу/ ліцензії, можуть бути притягнуті до кримінальної чи

адміністративної відповідальності за несанкціоновану державою діяльність із зазначеними предметами матеріального світу. При цьому, суб'єкти, які мають дозволи/ліцензії зобов'язані дотримуватись порядку діяльності з об'єктами, які є носіями предметних адміністративно-правових режимів, чітко визначеного законодавством та ліцензійними умовами. Тобто, з огляду на вищенаведене, можна дійти висновку, що домінуючими засобами для предметних режимів є зобов'язання та заборони.

Результат впливу на права людини. Як ми вже зауважували вище, введення в дію адміністративно-правових режимів може потягти за собою як звуження гарантованого державою обсягу прав людини (обмежувальні режими), так і їх розширення (пільгові режими). З огляду на домінування заборон та дозволів серед заходів, за допомогою яких досягається мета предметних режимів, можна констатувати, що установчі режими є переважно обмежувальними. Зокрема, аналіз чинного національного законодавства дозволяє вказати на обмеження таких прав людини:

1) право на інформацію (зокрема, статті 18-28 ЗУ «Про державну таємницю» встановлюють обмеження у доступі до інформації, яка становить державну таємницю, для всіх осіб, за винятком тих, які пройшли спеціальну процедуру перевірки [96]);

2) свобода пересування (відповідно до статті 29 ЗУ «Про державну таємницю», громадянин, якому було надано допуск та доступ до державної таємниці у порядку, встановленому законодавством, і який реально був обізнаний з нею, може бути обмежений у праві виїзду на постійне місце проживання в іноземну державу до розсекречування відповідної інформації, але не більш як на п'ять років з часу припинення діяльності, пов'язаної з державною таємницею [96]);

3) право власності (наприклад, відповідно до статті 30 ЗУ «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори», юридичні особи, які не мають ліцензії на здійснення діяльності з культивування та (або) використання рослин, включених до Переліку наркотичних засобів,

психотропних речовин і прекурсорів, та фізичні особи, які є власниками або землекористувачами земельних ділянок, на яких ростуть ці рослини, зобов'язані знищити такі рослини [111]. Також відповідно до пункту 3.1 Інструкції про порядок вилучення та передання на зберігання до органів внутрішніх справ вилученої у порушників природоохоронного законодавства вогнепальної та іншої зброї і боєприпасів, вогнепальна та інша зброя і боєприпаси підлягають вилученню у випадках незаконного полювання. Крім цього, безумовному вилученню, у разі використання на полюванні, підлягає саморобна (виготовлена кустарно) та перероблена зброя, а також зброя, яка покинута порушниками на місці вчинення правопорушення, та боєприпаси, що застосовувались для вищезазначених видів зброї [173]. Загалом, можна дійти висновку, що носії предметних режимів можуть належати фізичним особам чи юридичним особам приватного права виключно за умови наявності спеціального дозволу / ліцензії, а в інших випадках підлягають вилученню.

4) свобода підприємницької діяльності (наприклад, статтею 32 ЗУ «Про відходи» заборонено провадити будь-яку господарську діяльність, пов'язану з утворенням відходів, без одержання від місцевих органів виконавчої влади дозволу на здійснення операцій у сфері поводження з відходами та передавати чи продавати небезпечні відходи громадянам, підприємствам, установам та організаціям, якщо вони не забезпечують утилізації чи видалення цих відходів екологічно безпечним способом [87]).

Вказані обмеження прав і свобод людини і громадянина діють постійно, поки триває дія предметного режиму. Таким чином, можна дійти висновку, що встановлення предметних адміністративно-правових режимів призводить до довготривалого і перманентного звуження окремих прав і свобод людини, що підтверджує вище зроблений висновок про обмежувальний характер предметних режимів. Також вкажемо, що, незважаючи на перманентне обмеження прав і свобод людини і громадянина, які встановлюються предметними адміністративно-правовими режимами,

міжнародні договори і угоди не зобов'язують державу повідомляти про таке обмеження міжнародні організації, на відміну від випадків введення в дію надзвичайних режимів.

Також певний інтерес становить характеристика предметних адміністративно-правових режимів за додатковими критеріями. Можна зауважити, що за часом дії предметні адміністративно-правові режими є постійно діючими, тобто встановлені ними правила діють постійно, без обмеження в часі, аж до моменту, коли законодавець їх скасує. Зокрема, перехідними положеннями ЗУ «Про відходи» встановлено, що цей Закон набирає чинності з дня його опублікування [87]. ЗУ «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» передбачено конкретну дату набуття чинності- 1 січня 2008 року [111]. ЗУ «Про державну таємницю» взагалі не містить вказівок на момент набуття чи втрати чинності [96]. Таким чином, дія предметних адміністративно-правових режимів не обмежена у часі, і триває аж до моменту їх скасування шляхом прямої вказівки законодавця або шляхом ухвалення іншого рівного за юридичною силою нормативно-правового акту в цій сфері.

Територія дії предметних адміністративно-правових режимів також не обмежується якимись конкретними кордонами. Законодавство, яке стосується предметних режимів, не містить вказівок на територію своєї дії. З огляду на це вважаємо, що предметні адміністративно-правові режими діють на всій території держави, включаючи навіть так звані «квазі-території» (морські судна, територія антарктичної станції «Академік Вернадський» тощо), тобто є загальнодержавними за територією дії. Предметні режими пов'язані, у першу чергу, із предметами-носіями режиму: де б на території України не знаходились ці предмети, там мають діяти вказані режими.

Вважаємо, що не зайвим також буде вказати на коло суб'єктів, на яких поширюється дія предметних режимів. Умовно їх можна поділити на три групи: суб'єкти, які не мають права на поводження з носіями предметних режимів, суб'єкти, яким надано право здійснювати діяльність з

використанням носіїв предметних режимів та суб'єкти, уповноважені здійснювати регулювання і контроль у сфері обігу і поводження з носіями предметних режимів. Переважна частина фізичних осіб та юридичних осіб приватного права належить до першої з названих груп. Для того, щоб отримати право здійснювати діяльність, пов'язану з використанням носіїв предметних режимів, суб'єкт має відповідати низці встановлених у законодавстві вимог і отримати відповідний дозвіл. Наприклад, відповідно до статті 22 ЗУ «Про державну таємницю», допуск до державної таємниці надається дієздатним громадянам України віком від 18 років (у виключних випадках – від 16 років), які потребують його за умовами своєї службової, виробничої, наукової чи науково-технічної діяльності або навчання [96]. Характеристики, яким має відповідати суб'єкт, що має бажання здійснювати операції у сфері поводження з небезпечними відходами, визначені Ліцензійними умовами провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами [186] тощо.

До третьої групи згаданих суб'єктів належать органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які уповноважені здійснювати регулювання і контроль у сфері поводження з носіями предметних режимів. Такими, наприклад, є Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками (центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони здоров'я, який реалізує державну політику у сферах контролю якості та безпеки лікарських засобів, у тому числі медичних імунобіологічних препаратів, медичної техніки і виробів медичного призначення, та обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу) [187] або Служба безпеки України (спеціально уповноважений державний орган у сфері забезпечення охорони державної таємниці) [96].

Галузева належність предметних режимів також є дещо дискусійною. Переважна частина норм, які стосуються предметних режимів, належить до

адміністративного права. Зокрема, адміністративним правом визначається порядок віднесення певних предметів до таких, що є носіями однойменних режимів, правила поводження з такими предметами і вимоги до суб'єктів, яким надається право здійснювати будь-яку діяльність із застосуванням згаданих предметів. У той же час, заходи відповідальності за порушення «режимних правил» передбачено як адміністративним, так і кримінальним правом. Так само у рамках кримінального права з метою належної кваліфікації правопорушень, приділяється значна увага вивченню носіїв предметних режимів, які в такому разі стають предметами злочинів. Таким чином, ми вважаємо, що предметні режими можуть бути названі такими, що мають як галузевий, так і комплексний характер.

Враховуючи постійний (тривалий) характер дії предметних адміністративно-правових режимів, їх обмежувальний характер та суб'єктивні підстави їх введення в дію, вважаємо за можливе зробити деякі висновки щодо обов'язкових складових елементів, які мають бути законодавчо закріпленими у рамках предметних адміністративно-правових режимів.

Як вже наголошувалось вище, предметні режими діють постійно і на всій території держави – отже, їх дія не має обмежень у часі і просторі. Відтак, дуже важливим є окреслення кола суб'єктів та об'єктів, які підпадають під дію предметних адміністративно-правових режимів.

По-перше, варто звернути особливу увагу на точне визначення характеристик об'єктів матеріального світу, які є носіями предметних адміністративно-правових режимів. З огляду на те, що незаконне поводження із вказаними об'єктами може потягти за собою адміністративну чи навіть кримінальну відповідальність, вимоги принципу правової визначеності передбачають максимально точну вказівку на потенційні предмети злочинів /адміністративних правопорушень. Якщо незаконне поводження з носіями предметних режимів тягне за собою юридичну відповідальність, має проводитись експертиза, яка точно визначить характеристики предметів та їх

належність до носіїв предметних режимів. Зокрема, така експертиза проводиться щодо зброї та наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів у порядку, визначеному Інструкцією про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень [176]. Раніше деяку проблему становило визначення належності певних речовин до аналогів наркотичних засобів та психотропних речовин, проте нещодавно було ухвалено Наказ МОЗ «Про деякі питання віднесення засобів і речовин до аналогів наркотичних засобів і психотропних речовин», яким встановлено процедуру віднесення засобів і речовин до аналогів наркотичних засобів і психотропних речовин та підготовки висновків щодо належності синтетичних чи природних засобів (речовин), хімічна структура та властивості яких подібні до хімічної структури та властивостей наркотичних засобів і психотропних речовин, включених до Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06 травня 2000 року № 770, психоактивну дію яких вони відтворюють [174].

Певні питання виникають щодо предметів, які є матеріальними носіями інформації, що становить державну таємницю. Наприклад, в окремих випадках певні матеріальні носії інформації важко ідентифікувати як такі, які становлять державну таємницю – зокрема, вони з якихось причин можуть не містити відповідних позначок. Зауважимо, що відповідно до статті 10 ЗУ «Про державну таємницю», режим державної таємниці починає поширюватись на певну інформацію з часу опублікування Зводу відомостей, що становлять державну таємницю, до якого включена ця інформація [96]. Проте не завжди можна точно встановити момент розголошення інформації, що становить державну таємницю, або таке розголошення може мати триваючий характер. Особливе значення це має у випадках, коли статус певної інформації підлягає зміні – її вносять до Зводу відомостей або ж закінчується максимальний термін засекречення інформації, встановлений статтею 13 ЗУ «Про державну таємницю» [96]. Вкажемо, що статус

інформації матиме у таких випадках вирішальне значення при вирішенні питання про притягнення особи до кримінальної/адміністративної відповідальності.

Також вкажемо, що національне законодавство не передбачає процедури, яка б дозволила точно визначити, що певні предмети є відходами. Вважаємо, що, з огляду на встановлення законодавцем кримінальної та адміністративної відповідальності за неналежне і незаконне поводження з відходами, має бути закріпленим у законодавстві і спеціальний порядок проведення експертизи.

По-друге, важливим моментом, на який варто, на нашу думку, звернути увагу, є коло суб'єктів, допущених до поводження з носіями предметних режимів. Такими можуть вважатись фізичні особи та юридичні особи приватного права за умови отримання відповідних дозволів. Незважаючи на те, що виготовлення вогнепальної зброї та вибухових речовин, культивування рослин, з яких можуть бути виготовлені наркотичні засоби та психотропні речовини, поводження з відходами тощо відповідно до чинного законодавства потребують отримання ліцензії, вважаємо, що поводження із зазначеними предметами не повинно охоплюватись режимом ліцензування. Більше детальне обґрунтування своєї позиції ми викладемо у наступних підрозділах дисертаційного дослідження.

Вважаємо, що допуск до вище окресленої діяльності має здійснюватися не у порядку ліцензування, а у порядку надання спеціальних дозволів. При цьому процедура отримання вказаного дозволу може бути зведена до єдиного зразка і необхідними питаннями у цьому аспекті є причина надання відповідного дозволу та фактична спроможність суб'єкта провадити відповідну діяльність з використанням об'єктів-носіїв предметних режимів. Також зазначимо, що порядок і умови надання дозволів на поводження з відходами (за винятком небезпечних) досі не ухвалено. Затвердження такого порядку, відповідно до статті 18 ЗУ «Про відходи», належить до компетенції Кабінету міністрів України. У серпня 2014 року було розроблено проект

ПКМУ «Про затвердження Порядку надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами та подання декларації про відходи» [203], тим не менш, його так і не було ухвалено. У 2016 році ПКМУ «Про затвердження Порядку подання декларації про відходи та її форми» [195] було визначено форму декларації про відходи і порядок її подання, проте питання ліцензування діяльності, пов'язаної з відходами, так і не було вирішене. Відповідно до Інформаційного листа Державної регуляторної служби України від 09.08.2018 року, з огляду на відсутність затвердженого порядку отримання необхідних дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, суб'єкти господарювання можуть діяти за принципом мовчазної згоди [141]. У цьому ж листі ДРС закликає Мінприроди вжити відповідних заходів щодо нормативно-правового врегулювання видачі дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, шляхом внесення відповідних змін до нормативно-правових актів. Тим не менш, на момент написання дисертаційного дослідження питання залишається не вирішеним.

2.4 Контрольно-сервісні режими

Іншим типом адміністративно-правових режимів, закріплених у вітчизняному законодавстві, є режими, що визначають порядок окремих видів публічної діяльності. Для потреб цього підрозділу ми їх умовно іменуватимемо контрольно-сервісними режимами. До таких режимів можна віднести митні режими, режим державного кордону, паспортний та інші режими. Зауважимо, що останнім часом ці режими отримують значну увагу законодавця з огляду на пріоритетне значення митних питань, охорони кордонів і міграції для повноцінної імплементації умов Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [254].

Принагідно зауважимо, що для контрольних-сервісних адміністративно-правових режимів характерна так звана «роздробленість» – існування великої кількості підвидів у рамках одного виду режиму. Зокрема, дослідники говорять про існування 14 митних режимів [261]. М.Г. Шульга, посилаючись на статтю 70 Митного кодексу України, вказує на існування митних режимів імпорту (випуску для вільного обігу), реімпорту, експорту (остаточного вивезення), реекспорту, транзиту, тимчасового ввезення, тимчасового вивезення, митного складу, вільної митної зони, безмитної торгівлі, переробки на митній території, переробки за межами митної території, знищення або руйнування та відмови на користь держави [270]. Поряд з режимом державного кордону, у свою чергу, виділяють прикордонний режим та режим у пунктах пропуску через державний кордон [260]. Зазначимо, що такий же поділ характерний і для інших пострадянських держав – зокрема, Закон Республіки Білорусь «Про державний кордон Республіки Білорусь» виділяє режим державного кордону (стаття 22), прикордонний режим (стаття 33) та режим у пунктах пропуску (стаття 38) [66]. Закон «Про державний кордон Республіки Казахстан» на додаток до вже перелічених режимів виділяє ще режим територіальних вод (моря) і внутрішніх вод та режим континентального шельфу [70]. У рамках паспортного режиму, у свою чергу, окремі дослідники виокремлюють три «підрежими», або підвиди: режим паспортизації (видачі/обміну/заміни паспортного документа), режим реєстрації місця проживання/перебування особи, який, у свою чергу, передбачає внесення даних до паспортного документа та режим обігу конфіденційної інформації про особу [150]. Тим не менш, у цьому підрозділі дисертаційного дослідження ми покажемо, що всі ці підвиди адміністративно-правових режимів володіють спільними типологічними характеристиками.

Нагадаємо, що у першому розділі дисертаційного дослідження нами було виділено п'ять основних критеріїв, на яких можна побудувати типологію адміністративно-правових режимів. Першим виділеним нами

критерієм стала підстава введення в дію таких режимів, яка на нашу думку може бути як об'єктивною (такою, що настає поза волею органів публічної адміністрації), так і суб'єктивною (залежить від волі публічної адміністрації). Другим критерієм типології може слугувати мета введення в дію адміністративно-правового режиму – або стабілізація (повернення до попереднього стану, відновлення стану, що існував раніше), або модернізація (удосконалення, поліпшення старих правил поведінки або введення в дію нових). Важливим критерієм типологізації адміністративно-правових режимів слугує також носій режиму. У такій якості можуть виступати окремі предмети матеріального світу, території, діяльність окремих суб'єктів тощо. Також варто звернути увагу на засоби, якими переважно послуговується законодавець, вводячи в дію певний адміністративно-правовий режим – він може надавати перевагу рекомендаціям, зобов'язанням чи заборонам. Вбачається, що останнім критерієм типологізації має виступати вплив режиму на стан дотримання прав і свобод людини і громадянина – обмеження, звуження таких прав (обмежувальні режими) та розширення обсягу наданих прав (пільгові режими). Також можна говорити про додаткові критерії – час і територія дії адміністративно-правового режиму, рівень закріплення (на рівні інституту, галузі, комплексний режим) тощо.

Послуговуючись наведеними вище критеріями наведемо характеристику контрольно-сервісних режимів. Підстава введення їх в дію, на нашу думку, є суб'єктивною, такою, що залежить від волі держави. Такого висновку можна дійти, зокрема, проаналізувавши положення чинного законодавства, якими вводяться в дію адміністративно-правові режими контрольно-сервісного типу. Так, з положень статті 2 ЗУ «Про державний кордон України» можна зробити висновок, що підставою введення в дію режиму державного кордону є необхідність охороняти державний кордон, забезпечувати його недоторканність [93]. Аналіз преамбули ЗУ «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» показує,

що підставою введення в дію цього нормативного акту є потреба врегулювати правові та організаційні засади створення та функціонування Єдиного державного демографічного реєстру та видачі документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи, а також права та обов'язки осіб, на ім'я яких видані такі документи [98]. Стаття 7 Митного кодексу вказує на необхідність врегулювати відносини, які мають стосунок до державної митної справи, а саме правовий статус органів доходів і зборів, митну територію та митний кордон України, процедури митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон України, митні режими та умови їх застосування, заборони та/або обмеження щодо ввезення в Україну, вивезення з України та переміщення через територію України транзитом окремих видів товарів, умови та порядок справляння митних платежів, митні пільги [165].

Як бачимо, жоден зі згаданих актів не містить прямих вказівок на підстави запровадження таких режимів (на відміну від, наприклад, надзвичайних чи установчих режимів), але в той же час дозволяє зробити висновки про усвідомлені потреби врегулювати певну сферу, якими керувався законодавець. Таким чином, можна дійти до висновку, що контрольно-сервісні режими ґрунтуються не на об'єктивних обставинах, які не залежать від волі держави, а на усвідомлених законодавцем потребах – контролювати перетин кордону фізичними особами і вантажами, охороняти державний суверенітет через забезпечення недоторканності кордонів, ідентифікувати фізичних осіб і їх місце проживання (перебування) тощо.

Що стосується мети введення в дію контрольно-сервісних режимів, то вона впливає зі сказаного вище і відповідає загальним напрямкам правового регулювання у сфері митної справи, міграції чи охорони кордонів. Зокрема, стаття 5 Митного кодексу України вказує на мету здійснення державної митної політики, яка полягає у захисті митних інтересів та забезпечення митної безпеки України, регулюванні зовнішньої торгівлі, захисті

внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки [165]. Вбачається, що такою ж є і загальна мета запроваджених у рамках митної політики держави митних режимів. У цьому контексті також доречним вбачається аналіз легального визначення митного режиму (стаття 4 Митного кодексу України) як комплексу взаємопов'язаних правових норм, що відповідно до заявленої мети переміщення товарів через митний кордон України визначають митну процедуру щодо цих товарів, їх правовий статус, умови оподаткування і обумовлюють їх використання після митного оформлення [165]. Отже, з наведеного можна дійти висновку, що метою введення в дію митних режимів є визначення митної процедури щодо товарів, які переміщуються через митний кордон України, їх правового статусу, умов їх оподаткування і обумовлення їх використання після митного оформлення.

До подібної думки схиляються і вітчизняні дослідники, які вказують, що за допомогою спеціальних митних режимів встановлюється конкретний порядок переміщення товарів через митний кордон України; умови їх знаходження та допустимого використання на митній території (або за її межами); права та обов'язки бенефіціара митного режиму; у деяких випадках також вимоги до певних товарів, правовою статусу особи, яка переміщує їх через митний кордон тощо [259]. М.Г. Шульга вказує, що митний режим визначає передусім правове становище товару, що перебуває під його дією [270]. На вказаних позиціях стоїть і О.О. Крестьянінов [152].

Зауважимо також, що Україна, у рамках Угоди про асоціацію з Європейським Союзом зобов'язалась забезпечити більшу ефективність, прозорість і спрощення митних процедур та практик на кордоні та пообіцяла застосовувати сучасні митні методи (стаття 76 Угоди) [248]. Відтак, метою встановлення митних режимів можна вважати врегулювання чи вдосконалення регулювання відносин, пов'язаних з перетином певними цінностями митного кордону України.

Що стосується мети режиму державного кордону та дотичних до нього режимів, то вона полягає, відповідно до статті 8 ЗУ «Про державний кордон України», у встановленні порядку перетинання державного кордону України, плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України, заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них, утримання державного кордону України, провадження різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні України [93]. Такі ж міркування висловлює молдовський законодавець, який визначає, що метою Закону Молдови «Про державний кордон Республіки Молдова» є регулювання правових, організаційних, адміністративних та іншого характеру відносин, що виникають в процесі встановлення, підтримання та забезпечення режимів державного кордону [73]. Як наголошують вітчизняні дослідники, забезпечення недоторканності та надійної охорони державного кордону є стратегічним пріоритетом кожної суверенної держави [215]. За словами В.І. Царенка, метою встановлення режиму державного кордону є встановлення загального порядку перетинання Державного кордону України. У той же час, на думку дослідника, метою введення в дію прикордонного режиму є визначення системи правил перебування, проживання, пересування громадян України та інших осіб, провадження робіт, обліку та тримання на пристанях, причалах і в пунктах базування самохідних та несамохідних суден, їх плавання та пересування у внутрішніх водах України з метою перетинання державного кордону та без такої мети. Нарешті, метою встановлення режиму у пунктах пропуску через державний кордон є забезпечення умов для прикордонного контролю та реалізації положень законодавства України щодо охорони державного кордону [260]. Зауважимо, що позиція дослідника кореспондується із ЗУ «Про державний кордон України», ЗУ «Про Державну прикордонну службу України», ПКМУ «Про

прикордонний режим» та наведеною нами думкою про мету, яку переслідує законодавець, встановлюючи згадані режими.

Відповідно до статті 1 ЗУ «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», метою встановлення паспортного режиму можна вважати врегулювання суспільних відносин, пов'язаних із збиранням, накопиченням, захистом, зберіганням, обліком, використанням і поширенням інформації Єдиного державного демографічного реєстру, оформленням, видачею, обміном, пересиланням, вилученням, поверненням державі, визнанням недійсними та знищенням окремих документів, які дозволяють ідентифікувати особу [98]. Як вказує В.В. Белєвцева, для забезпечення державної безпеки важливе значення має паспортний режим, що тісно пов'язаний з обліком і статистикою населення, з упорядкуванням пересування громадян із окремих районів держави в інші та за межі держави [40]. На важливість спільного управління міграційними потоками та розвитку всеохоплюючого діалогу щодо всіх питань у сфері міграції, зокрема нелегальної міграції, легальної міграції, незаконного переправлення осіб через державний кордон та торгівлі людьми, а також включення проблемних питань у сфері міграції до національних стратегій економічного та соціального розвитку регіонів, звідки походять мігранти, вказує також стаття 16 Угоди про асоціацію [248].

Отже, можна дійти висновку, що мета контрольно-сервісних адміністративно-правових режимів полягає у модернізації, встановленні нових чи удосконаленні старих правил поведінки у певній сфері. При цьому, враховуючи євроінтеграційні намагання України, така модернізація повинна мати наслідком встановлення правил, співзвучних тим, які діють в Європейському Союзі.

Носій режиму. Питання про носія режимів контрольно-сервісного типу здається доволі спірним. Серед дослідників можна зустріти позиції, відповідно до яких носіями контрольно-сервісних режимів є окремі предмети

(наприклад, цінності, які перетинають митний кордон України у випадку митних режимів) чи території (наприклад, територія пунктів пропуску для режиму пунктів пропуску через державний кордон). Тим не менш, ми вважаємо, що більш коректною є вказівка на правила здійснення діяльності органів публічної адміністрації в якості носія контрольних-сервісних режимів.

Зокрема, варто вказати на те, що основною метою законодавця при встановленні контрольних-сервісних режимів, як вже було з'ясовано раніше, було визначення порядку певної діяльності, яка здійснюється органами публічної адміністрації. У випадку митних режимів така діяльність здійснюється органами доходів і зборів, відповідно до статей 543, 544 Митного кодексу України [165]; для режиму державного кордону, прикордонного режиму, режиму у пунктах пропуску через державний кордон – Державною прикордонною службою відповідно до статті 2 ЗУ «Про державний кордон України» [93], статті 1 ЗУ «Про державну прикордонну службу України» [95], пункту 5 Положення про прикордонний режим [197]; для паспортного режиму – Державною міграційною службою, Розпорядником Єдиного державного демографічного реєстру, центрами надання адміністративних послуг, закордонними дипломатичними установами та відповідними органами Мінінфраструктури, відповідно до статті 4 ЗУ «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [98], ПКМУ «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України» [192] та ПКМУ «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного демографічного реєстру та надання з нього інформації, взаємодії між уповноваженими суб'єктами, а також здійснення ідентифікації та верифікації» [194]. Крім того, деякі дослідники зауважують, що до кола суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері паспортного режиму, які мають повноваження щодо його регулювання, входять також Президент України, Комісія при Президентові України з питань громадянства, Кабінет Міністрів України, Служба безпеки України,

Прикордонна служба України, Міністерство праці та соціальної політики України, Міністерство освіти і науки України та вищі навчальні заклади, які мають відповідну ліцензію (дозвіл) [218].

Принагідно зауважимо, що характер діяльності, яку здійснюють вказані органи публічної адміністрації, володіє спільними ознаками і має контрольно-сервісний характер (що і дало назву вказаному типу адміністративно-правових режимів). Зокрема, вважаємо, що до контрольних можна віднести такі повноваження і завдання вищезгаданих органів публічної адміністрації:

1) здійснення митного контролю та виконання митних формальностей щодо товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України [165];

2) забезпечення справляння митних платежів, контроль правильності обчислення, своєчасності та повноти їх сплати, застосування заходів щодо їх примусового стягнення [165];

3) здійснення контролю за дотриманням усіма суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності та громадянами встановлених законодавством заборон та обмежень щодо переміщення окремих видів товарів через митний кордон України та здійснення державного експортного контролю [165];

4) здійснення контролю за дотриманням правил переміщення валютних цінностей через митний кордон України [165];

5) здійснення контролю за діяльністю підприємств, які надають послуги з декларування товарів, перевезення та зберігання товарів, що переміщуються через митний кордон України чи перебувають під митним контролем, та здійснюють інші операції з такими товарами [165];

6) здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення [95];

7) контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у виключній (морській) економічній зоні України українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій [95];

8) здійснення контролю за виконанням рішень з питань громадянства, прийнятих Президентом України [90];

9) ухвалення рішення про видачу дозволу на імміграцію, відмову в його видачі та скасування такого дозволу [192];

10) ухвалення рішення про продовження (скорочення) строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, звернення до судів з позовами про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства, здійснення заходів, пов'язаних з примусовим видворенням іноземців та осіб без громадянства з України [192];

11) здійснення державного контролю за дотриманням законодавства у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів та притягнення порушників до адміністративної відповідальності [192];.

У той же час, до сервісних завдань і повноважень згаданих вище органів можна віднести:

1) розгляд заяв про прийняття до громадянства України, про вихід із громадянства України, подань про втрату громадянства України, документів про припинення громадянства України з підстав, передбачених міжнародними договорами України, внесення пропозицій Президентові України з цих питань [249];

2) здійснення оформлення і видачі громадянам України документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, документів для тимчасового або постійного проживання в Україні, а також виїзду за її межі [192];

3) прийом рішення про встановлення належності до громадянства України, оформлення набуття громадянства України та їх скасування [192];

- 4) здійснення оформлення і видачі посвідчення біженця, посвідчення особи, якій надано додатковий захист в Україні [192];
- 5) видача проїзних документів іноземцям та особам без громадянства, яких було визнано біженцями іншими країнами [192];
- 6) надання послуг з видачі засобів електронного цифрового підпису в установленому законодавством порядку [192];
- 7) забезпечення у межах повноважень, передбачених законом, формування інформаційних ресурсів (баз, банків даних) щодо персональних даних фізичних осіб (у тому числі їх біометричних даних, параметрів), інших інформаційних ресурсів [192];
- 8) оформлення, видача, обмін, пересилка, вилучення, повернення державі, знищення документів з безконтактним електронним носієм [192];
- 9) надання адміністративних послуг відповідно до закону та удосконалення процедури надання адміністративних послуг [192];
- 10) прийняття заяв про визнання осіб біженцями або особами, які потребують додаткового захисту [95];
- 11) сприяння захисту прав інтелектуальної власності [165];
- 12) проведення верифікації (встановлення достовірності) сертифікатів про походження товарів з України та видача у випадках, встановлених чинними міжнародними договорами, сертифікатів походження [165];
- 13) впровадження, розвиток та технічне супроводження інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем і технологій в державній митній справі, автоматизація митних процедур, надання підприємствам послуг електронного цифрового підпису [165].

Як бачимо, діяльність згаданих вище органів публічної адміністрації (органів доходів і зборів, Державної міграційної служби, Комісії при Президентові України з питань громадянства, Державної прикордонної служби тощо) спрямована переважно на обслуговування населення та на

забезпечення контролю дотримання вимог законодавства при здійсненні такої діяльності. При цьому, характерним є поступове зміщення акцентів діяльності з контрольної на сервісну, що відповідає загальним тенденціям переосмислення ролі адміністративного права в нашій державі.

Також необхідно підкреслити, що всі вищезгадані органи публічної адміністрації мають зобов'язання у сфері міжнародного співробітництва, які полягають у налагодженні добросусідських відносин та ефективної спільної роботи з відповідними органами іноземних держав у межах їх компетенції. Прикладом встановлення такого співробітництва може стати, наприклад, підписання Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Молдова про спільний контроль осіб, транспортних засобів, товарів та предметів у спільних пунктах пропуску через українсько-молдовський державний кордон [246]. Більше того, ефективне здійснення митного контролю, охорони кордонів, контролю за міграцією неможливе без постійного обміну інформацією із закордонними партнерами.

Саме для визначення порядку контрольної-сервісної діяльності, як зазначалось вище, і було введено в дію відповідні адміністративно-правові режими, тому вважаємо, що саме порядок діяльності вказаних органів є носієм контрольної-сервісних режимів.

Також вкажемо на міркування, які дозволяють не розглядати територію чи предмети матеріального світу в якості носіїв контрольної-сервісних режимів. Зокрема, відповідно до частин 1 та 3 статті 71 МК України, декларант може самостійно обрати чи змінити митний режим, у який він бажає помістити товари. Таке положення не є особливістю національного законодавства – наприклад, аналогічні правила встановлено частиною 2 статті 149 Митного кодексу Білорусі [242]. Це дозволяє дійти висновку, що встановлення певного митного режиму залежить не від якихось стабільних характеристик вказаних товарів, а від бажання декларанта. Таким чином, товари (цінності), між характеристиками яких та встановленим митним режимом немає прямого зв'язку, не можуть виступати носіями контрольної-

сервісних режимів. Так само не простежується жодного зв'язку між будь-якими предметами матеріального світу та встановленням режимів державного кордону, прикордонного режиму та режиму у пунктах пропуску через державний кордон.

Так само не погоджуємось з позицією, яка вказує на територію як носія контрольно-сервісних режимів. Зауважимо, що заходи щодо контролю за міграцією, ведення Єдиного державного демографічного реєстру та оформлення і видачі документів, які посвідчують особу, не мають прив'язки до конкретної території і здійснюються у місцях розташування відповідних органів (підрозділів Державної міграційної служби, центрів надання адміністративних послуг чи дипломатичних і консульських установ України закордоном). Митниці або їх підрозділи, які відповідно до статті 546 МК України, є митними органами, які у зоні своєї діяльності забезпечують виконання завдань, покладених на органи доходів і зборів [165], територіально розміщені у всіх областях України, навіть у тих, які розташовані у центрі держави і не межують із жодною іншою державою. Пункти пропуску через державний кордон розташовуються не лише поблизу державного кордону, а і, наприклад, на залізничних і автомобільних станціях, у морських і річкових портах, в аеропортах (на аеродромах) (пункт 2 Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю [193]). Як контрольна, так і сервісна діяльність здійснюється згаданими вище органами переважно у тих місцях, де це зручно споживачу послуг чи об'єкту контролю. Відтак, можна дійти висновку, що ні митні режими, ні режим пунктів пропуску через державний кордон України, ні паспортний режим не мають безпосередньої прив'язки до конкретної території.

Засоби забезпечення режиму. Як вже зазначалось, для адміністративно-правових режимів характерною ознакою є сукупність засобів, якими переважно послуговується законодавець при їх встановленні – заборони, зобов'язання чи рекомендації. Зауважимо, що у випадку контрольно-

сервісних режимів найбільш поширеними засобами режиму, як і в попередніх типів охарактеризованих нами режимів, є заборони та зобов'язання. Ця позиція кореспондується також із думками, висловленими вітчизняними вченими – наприклад, К.В. Ростовська зауважує, що для забезпечення функціонування адміністративно-правових режимів паспортизації та реєстрації фізичних осіб створено ряд органів державної влади, які наділені повноваженнями забезпечувати функціонування цих режимів у належному стані шляхом застосування зобов'язуючих та забороняючих заходів регулювання [211]. Доволі детальний перелік повноважень (обов'язків) органів публічної адміністрації, покладених на них контрольно-сервісними режимами, було надано вище.

Заборони, які є другим домінуючим засобом контрольно-сервісних режимів, передбачені переважно КУпАПом та КК України. Зокрема, чинним законодавством передбачено кримінальну відповідальність за такі діяння:

1) переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю культурних цінностей, отруйних, сильнодіючих, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, зброї або боєприпасів, частин вогнепальної нарізної зброї, а також спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації (стаття 201 КК України) [153];

2) переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю лісоматеріалів або пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев, лісоматеріалів необроблених, а також інших лісоматеріалів, заборонених до вивозу за межі митної території України (стаття 201-1 КК України) [153]. Принагідно зауважимо, що встановлення заборони на експорт лісоматеріалів або пиломатеріалів та закріплення кримінальної відповідальності за це діяння Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження українських лісів та запобігання незаконному вивезенню

необроблених лісоматеріалів» [88], стало причиною започаткування ЄС повномасштабного арбітражного спору проти України;

3) переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів або фальсифікованих лікарських засобів (стаття 305 КК України) [153];

4) незаконне переправлення осіб через державний кордон України (стаття 332 КК України) [153];

5) порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї (стаття 332-1 КК України) [153];

6) незаконне перетинання державного кордону України (стаття 332-2 КК України) [153];

7) порушення правил несення прикордонної служби (стаття 419 КК України) [153].

Також за окремі діяння передбачено адміністративну відповідальність:

1) порушення правил несення прикордонної служби (стаття 172-18 КУпАП) [145];

2) злісна непокоря законному розпорядженню чи вимозі військовослужбовця або працівника Державної прикордонної служби України або члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону (стаття 185-10 КУпАП) [145];

3) порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду – виїзду (стаття 202 КУпАП) [145];

4) порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України (стаття 203 КУпАП) [145];

5) невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну (стаття 203-1 КУпАП) [145];

- б) порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів (стаття 204 КУпАП) [145];
- 7) незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України (стаття 204-1 КУпАП) [145];
- 8) проживання без паспорта громадянина України або без реєстрації місця проживання (стаття 197 КУпАП) [145];
- 9) умисне зіпсування паспорта чи втрата його з необережності (стаття 198 КУпАП) [145];
- 10) прийняття на роботу без паспорта (стаття 200 КУпАП) [145];
- 11) незаконне вилучення паспортів і прийняття їх у заставу (стаття 201 КУпАП) [145].

Крім того, МК України також передбачено низку можливих правопорушень, які за своєю суттю є адміністративними, та відповідальність за них (статті 468-485 МК України включно [165]). Норми, які встановлюють відповідальність за порушення паспортного режиму, містяться також у ЗУ «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» [86].

Отже, видається очевидним, що законодавець, вводячи в дію контрольно-сервісні режими, послуговується переважно заборонами та зобов'язаннями. Рекомендації, хоч у рідкісних випадках і присутні у рамках контрольно-сервісних режимів, передбачають надто багато варіантів можливої поведінки, що є небажаним в умовах здійснення контролю над переміщенням товарів через митний кордон України, міграції чи забезпечення недоторканності державного кордону. Відтак, можна дійти висновку, що переважне використання заборон і зобов'язань у межах контрольно-сервісних режимів є виправданим.

Результат впливу на права людини. Нагадаємо, що з огляду на результат впливу певного адміністративно-правового режиму на обсяг прав і свобод людини, вказані режими можна поділити на обмежувальні та пільгові.

На нашу думку, контрольно-сервісні режими належать до обмежувальних, незважаючи на свій частково сервісний, обслуговуючий характер. Зокрема, вважаємо, що обмеженням піддаються такі права і свободи людини і громадянина:

- свобода пересування (наприклад, відповідно до пункту 39 ПКМУ «Про прикордонний режим», пересування по берегу і льоду прикордонних річок, озер та інших водойм поза встановленими для цього шляхами і стежками забороняється. Відповідно до пункту 12 цього ж нормативного акту, капітанам морських і річкових суден та інших плавзасобів, командирам повітряних суден, начальникам поїздів і провідникам вагонів, водіям транспортних засобів та іншим уповноваженим особам забороняється підвозити у контрольований прикордонний район та прикордонну смугу і вивозити з них осіб, які не мають відповідних документів [197]. За статтею 17 ЗУ «Про державний кордон України», у територіальному морі України, внутрішніх водах України рішенням компетентних органів України можуть бути встановлені райони, в яких тимчасово забороняється плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів [93]);

- право власності (статті 464-465 МК України передбачають можливість стягнення штрафу або вилучення товарів, транспортних засобів комерційного призначення – безпосередніх предметів порушення митних правил, товарів, транспортних засобів із спеціально виготовленими сховищами (тайниками), що використовувалися для приховування товарів – безпосередніх предметів порушення митних правил від митного контролю, а також транспортних засобів, що використовувалися для переміщення товарів - безпосередніх предметів порушення митних правил через митний кордон України поза місцем розташування митного органу і безоплатну передачу їх у власність держави [165]);

- право на приватність (зокрема, статтею 7 ЗУ «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують

громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» визначено перелік інформації, яку особа має надавати органам ведення Реєстру, у тому числі відцифрований образ обличчя особи, відцифровані відбитки пальців рук особи, інформація про місце проживання, про народження дітей, про шлюб і розірвання шлюбу, про зміну імені, інформація про податковий номер, а також про місце роботи та посаду [98]).

Крім зазначених прав, обмежень можуть зазнавати окремі види діяльності. Зокрема, відповідно до пункту 16 ПКМУ «Про прикордонний режим» уздовж державного кордону встановлюється профілактична смуга, в якій забороняється утримання і випасання худоби. За пунктом 21 цього ж нормативного акту, у смузі місцевості між лінією державного кордону та лінією прикордонних інженерних споруд полювання забороняється [197].

При цьому, незважаючи на перманентний характер вказаних обмежень прав і свобод людини і громадянина, про їх встановлення не потрібно інформувати міжнародні організації.

Також варто приділити певну увагу додатковим критеріям, за якими адміністративно-правовим режимам надаються характеристики. Першим з таких критеріїв є час дії правового режиму. У випадку контрольно-сервісних режимів законодавець не встановлює жодних обмежень щодо періоду дії режиму, тобто контрольно-сервісні режими є чинними з моменту їх введення в дію і до моменту заміни або скасування нормативно-правового акту, якими їх встановлено. Відтак, можна дійти висновку, що контрольно-сервісні режими належать до категорії постійно діючих.

Також у літературі доволі часто обговорюється питання території дії контрольно-сервісних режимів. Як ми вже вказували вище, між територією, на якій встановлено дію наведених режимів, і самими режимами не прослідковується чіткої кореляції. Тобто, територія, на якій діє певний контрольно-сервісний режим, переважно обирається довільно, із врахуванням фінансових можливостей держави і логістичної зручності для осіб, які будуть користуватись послугами з митного оформлення,

оформлення документів, що посвідчують особу тощо. Єдиним винятком у цьому контексті є прикордонний режим – він поширюється на чітко визначені території, розташовані поруч із ділянками державного кордону відповідно до Переліку міст і районів, у межах території яких можуть бути встановлені контрольовані прикордонні райони [197]. Відтак, характеризуючи контрольовані адміністративно-правові режими, можна констатувати їх локальний характер – вони діють на окремих ділянках, але не охоплюють територію всієї держави.

Переважаюча частина норм, що мають стосунок до контрольованих режимів, є адміністративно-правовими. Проте, як вже зазначалось вище, окремі норми кримінального права забезпечують дотримання правил, встановлених у рамках цих режимів. Відтак, можна дійти висновку про комплексний характер контрольованих режимів, адже вони включають норми більш ніж однієї галузі права.

Враховуючи вищевикладене, особливо контрольований характер згаданих режимів, їх локальність, суб'єктивні підстави запровадження, перманентне обмеження прав і свобод людини і громадянина у рамках їх дії, спробуємо сформулювати деякі рекомендації щодо обов'язкових складових елементів, які мають бути законодавчо закріпленими у рамках контрольованих адміністративно-правових режимів.

По-перше, з огляду на вже згаданий вище перманентний характер обмежень прав і свобод людини і громадянина і локальну дію контрольованих режимів у просторі, вважаємо, що коло осіб, правовий статус яких визначається цими режимами, має бути окреслене максимально чітко. У цьому контексті не зайвим буде вказати на прогалину у вітчизняному законодавстві, яка стосується порядку визнання особи особою без громадянства (апатридом). Пропонуємо внести до вітчизняного законодавства відповідні зміни, які б визначили статус осіб, які не мають громадянства.

По-друге, як вже вказувалось вище, окремі вітчизняні ініціативи у сфері експорту продукції, оподаткування та митної справи суперечать зобов'язанням, взятим на себе Україною у рамках Угоди про асоціацію. Зокрема, загадана вище заборона експорту лісоматеріалів або пиломатеріалів цінних та рідкісних порід дерев, лісоматеріалів необроблених, а також інших лісоматеріалів не відповідає правилам, встановленим Угодою про асоціацію. Незважаючи на те, що заборони є одним із домінуючих засобів контрольно-сервісних режимів, їх встановлення має бути обґрунтованим і не суперечити міжнародним зобов'язанням держави. Іншим невдалим прикладом можна назвати запровадження тимчасового звільнення від оподаткування податком на додану вартість операцій з вивезення за межі митної території України в митному режимі експорту соєвих бобів та насіння свиріпи або ріпаку. Така позиція суперечить правилам, встановленим статтею 31 Угоди про асоціацію. Вважаємо, що такі рішення мають ухвалюватись тільки після широкого двостороннього діалогу з ЄС.

По-третє, вбачається, що одним із пріоритетних напрямків діяльності органів публічної адміністрації є налагодження ефективної співпраці з відповідними органами іноземних держав. Ми вже вказували вище, що прикладом такого співробітництва може стати, зокрема, підписання Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Молдова про спільний контроль осіб, транспортних засобів, товарів та предметів у спільних пунктах пропуску через українсько-молдовський державний кордон. Вважаємо за необхідне розробку і підписання відповідних угод з державами-членами ЄС, які межують з Україною (Румунією, Польщею, Словаччиною та Угорщиною). З останніми трьома переговори вже проведено.

2.5 Пільгові режими

Наступним виділеним нами типом адміністративно-правових режимів є пільгові режими, які охоплюють, наприклад, режими ліцензування окремих видів господарської діяльності, режим у спеціальних (вільних) економічних зонах та територіях пріоритетного розвитку тощо. У поточному підрозділі дисертаційного дослідження буде зроблено спробу охарактеризувати згаданий тип режимів з огляду на основні та додаткові критерії типології.

Нагадаємо, що у першому розділі дисертаційного дослідження нами було виділено п'ять основних критеріїв, на яких можна побудувати типологію адміністративно-правових режимів, та кілька додаткових. До основних критеріїв належать:

- підстава введення в дію адміністративно-правового режиму (об'єктивна чи суб'єктивна);
- мета введення в дію адміністративно-правового режиму (стабілізація або модернізація);
- носій режиму (окремі предмети матеріального світу, території, діяльність окремих суб'єктів тощо);
- засоби, якими переважно послуговується законодавець, вводячи в дію певний адміністративно-правовий режим (заборони, дозволи чи рекомендації);
- результат впливу режиму на стан дотримання прав і свобод людини і громадянина (обмеження або розширення обсягу наданих прав).

До додаткових критеріїв можна віднести час і територію дії адміністративно-правового режиму, рівень його закріплення (на рівні інституту, галузі, комплексний режим) тощо.

Зауважимо, що під адміністративно-правовим режимом ліцензування науковці пропонують розуміти режим, у рамках якого врегульовано суспільні відносини шляхом обмеження або збільшення обсягу правосуб'єктності,

кількості об'єктів права та встановлення особливого порядку правового регулювання, легалізації видів господарської діяльності, що обмежується державою з метою захисту прав людини та її громадян [265]. У свою чергу, спеціальною (вільною) економічною зоною є частина території України, на якій встановлюються і діють спеціальний правовий режим економічної діяльності та порядок застосування і дії законодавства України [103]. Зауважимо також, що у національному законодавстві та науковій літературі широко застосовуються як терміни «вільна економічна зона», «спеціальна (вільна) економічна зона», так і термін «спеціальна економічна зона». Не вдаючись до дискусій з приводу коректності зазначених термінів, зауважимо, що у рамках цього дослідження у контексті українського законодавства вищенаведені терміни вживатимуться як рівнозначні.

Серед вчених немає єдності щодо того, коли іде було засновану першу спеціальну (вільну) економічну зону. Зокрема, зустрічаються позиції, що перша вільна економічна зона з'явилася в 166 р. до н. д., коли на острові Делос було створено порт вільної торгівлі [245]. Інші дослідники переконані, що історія функціонування вільних економічних зон (ВЕЗ) як окремого правового інституту починається з 1510 року, коли іспанський конкістадор Васко Нуньес де Бальбоа висадився на панамському узбережжі і на перешийку, що розділяє два океани, заснував зі своїми товаришами «комерційні порти» [180]. За період існування незалежної України було засновано 11 С(В)ЕЗ («Азов», «Донецьк», «Закарпаття», «Інтерпорт Ковель», «Курортополіс Трускавець», «Миколаїв», «Порто-франко», «Порт Крим», «Рені», «Славутич», «Яворів» та 9 територій пріоритетного розвитку із спеціальним режимом інвестиційної діяльності (в Автономній Республіці Крим, у Волинській, Донецькій, Закарпатській, Житомирській, Луганській, Чернігівській областях, у містах Харків та Шостка Сумської області) [184]. При цьому дві С(В)ЕЗ («Славутич» та «Яворів») і одна із ТПР (Закарпатська) уже припинили свою діяльність у зв'язку з закінченням строку, на який були

запроваджені, а територія Автономної Республіки Крим у зв'язку з окупацією була реорганізована в 2014 році у вільну економічну зону повністю [271].

Щодо запровадження ліцензування серед дослідників згоди більше – зокрема, його появу пов'язують «ліценцями» або «пільговими листами» – грамотами, які давали судновласникам право ввозу і вивозу заборонених товарів під час континентальної системи. Британська імперія почала їх видавати у листопаді 1808 року для суден усіх націй, за винятком французьких, під умовою ввозу в Англію хліба [276]. Що стосується історії сучасної України, то вперше державне ліцензування підприємництва було законодавчо введено 7 лютого 1991 р. з прийняттям Закону Української РСР «Про підприємництво», згідно з яким ВРУ за поданням КМУ визначала перелік видів діяльності, які підлягали ліцензуванню, тобто не могли здійснюватися без спеціального дозволу (ліцензії) [243]. Наразі як ліцензування певних видів господарської діяльності, так і створення вільних економічних зон є широко поширеною практикою як в Україні, так і закордоном. За даними Світового банку, наразі у світі нараховується, наприклад, більше 3000 зон вільної торгівлі, які розташовуються у 135 країнах світу. При цьому вони генерують понад 68 мільйонів робочих місць [24].

Доволі глибокі історичні корені згаданих режимів вказують на те, що їх запровадження переважно було пов'язане із необхідністю врегулювати певні відносини, які виникали навколо міжнародної торгівлі і зайняття такими видами господарської діяльності, які потенційно можуть становити певну небезпеку для населення чи довкілля. У рамках цього дослідження ми дійшли висновку, що підстава введення в дію режимів пільгового типу є суб'єктивною, тобто визначається волею законодавця – саме про це свідчать результати аналізу чинного законодавства. Зокрема, відповідно до преамбули ЗУ «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон», підставою запровадження режиму спеціальних (вільних) економічних зон є потреба визначити порядок створення і ліквідації та

механізм функціонування спеціальних (вільних) економічних зон на території України, загальні правові і економічні основи їх статусу, а також загальні правила регулювання відносин суб'єктів економічної діяльності цих зон з місцевими Радами народних депутатів, органами державної виконавчої влади та іншими органами [103]. У свою чергу, стаття 2 ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності» передбачає, що підставою для введення в дію режиму ліцензування в необхідність врегулювати суспільні відносини у сфері ліцензування видів господарської діяльності, визначити виключний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, встановити уніфікований порядок їх ліцензування, врегулювати нагляд і контроль у сфері ліцензування, відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності [109].

Схожу позицію займає і закордонний законодавець. Наприклад, відповідно до Преамбули Закону «Про спеціальні економічні зони в Республіці Казахстан», підставою для введення в дію режиму спеціальної економічної зони є потреба регулювати суспільні відносини, що виникають при створенні, функціонуванні та скасування спеціальних економічних зон на території Республіки Казахстан [71]. За статтею 1 Закону Молдови «Про регулювання підприємницької діяльності шляхом ліцензування», підставою для введення в дію відповідного режиму стала потреба визначити правові, організаційні та економічні засади регулювання підприємницької діяльності шляхом ліцензування, встановити види діяльності, що підлягають регулюванню шляхом ліцензування, і забезпечити дотримання умов, встановлених законом для здійснення видів діяльності, які підлягають регулюванню шляхом ліцензування [75].

Тобто, як вже зазначалось вище, підстава введення в дію пільгових режимів є суб'єктивною, такою, що лежить у сфері усвідомлених законодавцем потреб, у даному випадку – потреби врегулювати порядок допуску осіб до певної діяльності.

У свою чергу, мета введення цих режимів у дію впливає із вище сказаного і полягає у врегулюванні відносин функціонування спеціальних (вільних) економічних зон та відносин здійснення ліцензованої діяльності. При цьому держава, встановлюючи такі режими, переслідує і деякі економічні мотиви. Зокрема, як переконує законодавець у статті 1 ЗУ «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон», метою створення спеціальних (вільних) економічних зон є залучення іноземних інвестицій та сприяння їм, активізація спільно з іноземними інвесторами підприємницької діяльності для нарощування експорту товарів і послуг, поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції та послуг, залучення і впровадження нових технологій, ринкових методів господарювання, розвитку інфраструктури ринку, поліпшення використання природних і трудових ресурсів, прискорення соціально-економічного розвитку України [103].

Далі цю загальну мету законодавець конкретизує у нормативних актах, присвячених безпосередньо окремим спеціальним економічним зонам. Наприклад, відповідно до статті 1 ЗУ «Про спеціальну економічну зону «Миколаїв», метою створення СЕЗ «Миколаїв» є залучення інвестицій у пріоритетні галузі виробництва для збереження існуючих та створення нових робочих місць, впровадження новітніх технологій, сприяння розвитку зовнішньоекономічних зв'язків та підприємництва, підвищення ефективності використання виробничих потужностей суднобудівних підприємств та їх експортного потенціалу, збільшення поставок високоякісних товарів та послуг, створення сучасної виробничої, транспортної та ринкової інфраструктури [126]. Подібні положення містить також стаття 1 ЗУ «Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу «Курортполіс Трускавець»: метою створення СЕЗ «Курортполіс Трускавець» є стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності, спрямованої на збереження та ефективне використання природних лікувальних ресурсів курорту Трускавець, прискорення економічних реформ у лікувально-

оздоровчій галузі та розвиток туризму [129]. Метою створення СЕЗ «Інтерпорт Ковель» є, відповідно до преамбули УП «Про спеціальну економічну зону «Інтерпорт Ковель», облаштування міжнародного транспортного коридору Гданськ-Одеса, залучення інвестицій, розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, транспортно-виробничої інфраструктури [255].

При цьому, така мотивація щодо створення спеціальних (вільних) економічних зон притаманна не тільки вітчизняному законодавцю, а і закордонному. Наприклад, за статтею 3 Закону «Про спеціальні економічні зони в Республіці Казахстан», спеціальна економічна зона створюється з метою прискореного розвитку сучасних високопродуктивних, конкурентоспроможних виробництв, залучення інвестицій, нових технологій в галузі економіки та регіони, а також підвищення зайнятості населення [72]. На думку білоруського законодавця, метою створення вільних економічних зон є сприяння соціально-економічному розвитку Республіки Білорусь та окремих адміністративно-територіальних одиниць, залучення інвестицій в створення і розвиток експортно-орієнтованих та імпортозамінних виробництв, заснованих на нових і високих технологіях, і (або) в інших цілях, визначених при створення вільної економічної зони [67].

Відповідно до Концепції розвитку державної системи ліцензування підприємницької діяльності за її видами, головним завданням ліцензування є захист економічних та інших інтересів держави, її громадян шляхом встановлення з боку держави певних умов і правил здійснення окремих видів підприємницької діяльності [196], тобто законодавець прямо вказує на мету встановлення режиму – створення правил поведінки. Так само, за статтями 1, 23 ЗУ «Про телебачення і радіомовлення», метою встановлення режиму ліцензування є, у тому числі, встановлення порядку ліцензування мовлення, тобто видача, продовження, переоформлення, анулювання ліцензій на мовлення, внесення змін до ліцензій на мовлення, видача дублікатів ліцензій на мовлення, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за

додержанням ліцензіатами ліцензійних умов і умов ліцензії, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов і умов ліцензії, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування мовлення [132].

Дослідники, особливо у рамках економічних наук, також доволі часто вдаються до аналізу цілей, які ставив перед собою законодавець, вводячи в дію пільгові режими. Зокрема, Ю.В. Гусев зауважує, що СЕЗ створюються для:

- вирішення проблем зайнятості та формування нових робочих місць;
- активізації зовнішніх економічних зв'язків;
- сприяння економічному розвитку території та структурним змінам;
- досягнення нової інноваційної якості економіки;
- розширення експортної бази або розвиток імпортозаміщення;
- ефективного використання місцевих ресурсів виробництва [59].

Інші науковці вважають, що метою створення СЕЗ є прискорення і розширення товарообігу між країнами [262]. Як бачимо, доволі часто законодавець і дослідники говорять про економічні мотиви введення в дію певного режиму – залучення інвестицій, облаштування інфраструктури тощо. Тим не менш, вбачається, що глобальною, спільною метою цих режимів є модернізація – встановлення нових правил поведінки, які і сприятимуть залученню інвестицій, облаштуванню інфраструктури та досягненню інших цілей, визначених законодавцем.

Як підсумок зазначимо, що варто розмежовувати цілі створення окремих спеціальних (вільних) економічних зон та цілі введення в дію режиму спеціальних (вільних) економічних зон та пільгових режимів загалом. Зводячи останні до спільного знаменника у рамках дихотомії «стабілізація – модернізація», вкажемо, що цілі введення в дію пільгових режимів є модернізаційними, тобто такими, які передбачають встановлення нових правил поведінки чи удосконалення вже існуючих.

Носії режиму. Як вже наголошувалось вище, носіями адміністративно-правових режимів можуть виступати окремі території, предмети чи порядок певної діяльності. Незважаючи на тісний зв'язок між територією С(В)ЕЗ та режимом С(В)ЕЗ, який проявляється у чітко окреслених просторових межах дії останнього, та встановлений статтею 3 ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності» принцип територіальності, вкажемо, що носіями пільгових адміністративно-правових режимів виступає порядок здійснення певних видів діяльності, у даному випадку – порядок ліцензування та створення/ діяльності С(В)ЕЗ.

Наша позиція ґрунтується на тому, що, як вже згадувалось вище, відповідно до Концепції розвитку державної системи ліцензування підприємницької діяльності за її видами, головним завданням ліцензування є захист економічних та інших інтересів держави, її громадян шляхом встановлення з боку держави певних умов і правил здійснення окремих видів підприємницької діяльності. З огляду на те, що основна мета законодавця полягає у встановленні правил діяльності, вбачається очевидним, що саме ця діяльність і є носієм відповідного режиму. У випадку із запровадженням С(В)ЕЗ основний акцент законодавцем також зроблено на порядку діяльності у рамках С(В)ЕЗ, а окресленню територіальних рамок приділено мінімум уваги. При цьому при створенні С(В)ЕЗ враховуються різноманітні фактори, у тому числі географічне розташування (С(В)ЕЗ «Рені», С(В)ЕЗ «Порто-Франко», С(В)ЕЗ «Курорттополіс Трускавець»), транспортна та виробнича інфраструктура, соціальний зріз населення, а декларованою метою створення С(В)ЕЗ часто може бути створення робочих місць для зайнятості осіб, вивільнених внаслідок припинення роботи ЧАЕС (С(В)ЕЗ «Славутич»), гірничих підприємств (С(В)ЕЗ «Азов», «Донецьк»). Тобто, місце провадження певної діяльності має значення, проте не воно є вирішальним для режиму С(В)ЕЗ, а саме порядок здійснення певної діяльності, яка допоможе виправити зазвичай негативну екологічну, економічну та соціальну ситуацію.

Зауважимо, що однією із засад державної політики у сфері ліцензування є принцип єдиної державної системи ліцензування, що реалізується шляхом встановлення єдиного переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню [109]. Сам ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності» вказує, що ліцензування виду господарської діяльності застосовується лише до такого виду, провадження якого становить загрозу порушення прав, законних інтересів громадян, життю чи здоров'ю людини, навколишньому природному середовищу та/або безпеці держави, і лише у разі недостатності інших засобів державного регулювання. У Концепції розвитку державної системи ліцензування підприємницької діяльності за її видами визначено, що регулюванню мають підлягати тільки ті види підприємницької діяльності, які безпосередньо впливають на здоров'я людини, навколишнє природне середовище, безпеку держави [196].

Дослідники висловлювали різні міркування з приводу того, якими критеріями має послуговуватися законодавець для встановлення видів діяльності, що підлягатимуть ліцензуванню. Зокрема, М. Галянтич та Н. Левшукова вказують, що такими критеріями мають бути захист населення від шкідливого впливу, обмеження використання вичерпних корисних копалин, захист прав та інтересів громадян, обмеження впливу на суспільство соціально небезпечних факторів, забезпечення безпеки на будівництві і експлуатації окремих об'єктів [56]. Частково цю позицію поділяють і інші дослідники, вважаючи що критеріями визнання певного виду ліцензованої діяльності має бути наявність публічного інтересу щодо видів діяльності, які підлягають ліцензуванню. Це стосується передусім діяльності, що є шкідливою для невизначеного кола осіб, які не беруть участі у здійсненні ліцензованої діяльності, (наприклад захоронення небезпечних відходів), передбачає участь невизначеного кола осіб, або майна цих осіб (банківська та страхова діяльність), дає надприбутки та підлягає підвищеному оподаткуванню і контролю [269]. Т. С. Васильєва також переконана, що ліцензуванню мають підлягати тільки види діяльності,

безконтрольність здійснення яких може заподіяти шкоду правам та інтересам громадян, національній, державній та громадській безпеці, включаючи екологічну безпеку [48].

Отже, діяльність, яка підлягає ліцензуванню, має характеризуватись щонайменше такими ознаками:

- є господарською діяльністю, тобто діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність (стаття 3 ГК України [58]);

- є потенційно небезпечною для довкілля або споживача;
- інших засобів державного регулювання недостатньо для запобігання виникненню небезпечних ситуацій;
- державний контроль за здійсненням такої діяльності може запобігти можливому виникненню ситуацій, небезпечних для довкілля або споживача.

Сукупності цих критеріїв можуть відповідати лише відносно однорідні сфери діяльності, що заборонені для переважної частини фізичних/юридичних осіб, але їх здійснення можливе за умови отримання спеціального дозволу (ліцензії) від держави в особі органів ліцензування. На практиці ж до ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності» включено 33 види діяльності, які підлягають ліцензуванню. Законодавець по-різному підходить до врегулювання ліцензування різних видів діяльності. Проаналізувавши перелік видів ліцензованої діяльності, встановлений статтею 7 ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності», можна умовно поділити згадані види діяльності на 4 групи:

Група 1 – порядок допуску до зазначених видів діяльності встановлюється безпосередньо спеціально прийнятими нормативно-правовими актами в силу положень статті 2 ЗУ «Про ліцензування видів

господарської діяльності», збережено лише загальні риси процедури допуску до діяльності:

- банківська діяльність, діяльність з надання фінансових послуг, професійна діяльність на ринку цінних паперів (ЗУ «Про банки і банківську діяльність» [80], ЗУ «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» [92], ПНБУ «Про затвердження Положення про ліцензування банків» [198]);

- діяльність у галузі телебачення і радіомовлення (ЗУ «Про телебачення і радіомовлення» [132]);

- виробництво і торгівля спиртом етиловим, коньячним і плодовим та зерновим дистилятом, біоетанолом, алкогольними напоями та тютюновими виробами і пальним, зберігання пального (ЗУ «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального» [92]);

Група 2 – допуск до діяльності здійснюється відповідно до норм рамкового нормативного акту, але із обов'язковим врахуванням норм спеціального законодавства у зазначеній сфері:

- діяльність у сфері електроенергетики, та використання ядерної енергії (ЗУ «Про ринок електричної енергії» [121], ЗУ «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» [97]);

- освітня діяльність (ЗУ «Про освіту» [112], ЗУ «Про вищу освіту» [85]);

- будівництво об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з середніми та значними наслідками (ЗУ «Про архітектурну діяльність» [79]);

- виробництво лікарських засобів, оптова та роздрібна торгівля лікарськими засобами, імпорт лікарських засобів (ЗУ «Про лікарські засоби» [108]);

- діяльність на ринку природного газу (ЗУ «Про ринок природного газу» [122]);

Група 3 – допуск до діяльності здійснюється відповідно до норм рамкового нормативного акту. Сама діяльність здійснюється у межах предметних режимів, так як пов'язана з поводженням з предметами, які є носіями предметних режимів:

- виробництво та ремонт вогнепальної зброї і боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї, торгівля вогнепальною зброєю та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю; виробництво спеціальних засобів та вибухових матеріалів промислового призначення (Наказ МВС «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів» [172]);

- культивування рослин, які можуть бути використані для виробництва наркотичних засобів та психотропних речовин, розроблення, виробництво, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізація (відпуск), ввезення на територію України, вивезення з території України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (ЗУ «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» [111]);

- діяльність, пов'язана з розробленням, виготовленням, постачанням спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку та інших технічних засобів негласного отримання інформації (ЗУ «Про державну таємницю» [96]);

- перероблення побутових відходів, захоронення побутових відходів, виробництво особливо небезпечних хімічних речовин, поводження з небезпечними відходами (ЗУ «Про відходи» [87]).

Група 4 – порядок здійснення діяльності визначається виключно рамковим законом та ліцензійними умовами.

- надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення;
- діяльність у сфері охорони здоров'я, у тому числі медична практика, діяльність банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини, ветеринарна практика, виробництво ветеринарних препаратів;
- випуск та проведення лотерей;
- зовнішньоекономічна діяльність та діяльність, пов'язана із виконанням робіт чи наданням послуг за кордоном, у том у числі туроператорська діяльність, посередництво у працевлаштуванні за кордоном, промисловий вилов водних біоресурсів за межами юрисдикції України;
- послуги з перевезення пасажирів та вантажів, у тому числі перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів річковим, морським, автомобільним, залізничним та повітряним транспортом, міжнародні перевезення пасажирів та вантажів автомобільним транспортом, транспортування нафти, нафтопродуктів магістральним трубопроводом тощо.
- діяльність у сфері надання комунальних послуг, у тому числі централізоване водопостачання та централізоване водовідведення, виробництво теплової енергії, транспортування теплової енергії магістральними і місцевими (розподільчими) тепловими мережами та постачання теплової енергії.
- охоронна діяльність.

Зауважимо, що перша і друга з описаних груп характеризуються значною специфікою, внаслідок чого норми рамкового нормативного акту про ліцензування практично не застосовуються. Відносини третьої групи також характеризуються певними особливостями, внаслідок чого їх вже було описано у рамках одного із попередніх підрозділів. На нашу думку, включення їх до рамкового акту також є некоректним.

У рамках С(В)ЕЗ, у свою чергу, може бути надано пріоритетного значення таким видам економічної діяльності:

1) операції з обслуговування транзитних вантажів, їх зберігання, дороблення, сортування, пакування, надання транспортно-агентських, експедиторських та пов'язаних з ними фінансових послуг(пункт 8 УП «Про спеціальну економічну зону «Інтерпорт Ковель» [255]);

2) виробництво товарів для експорту та поставок на внутрішній ринок (пункт 8 УП «Про спеціальну економічну зону «Інтерпорт Ковель» [255]);

3) розвиток суднобудування та створення сучасної виробничої, транспортної та ринкової інфраструктури. (стаття 1 ЗУ «Про спеціальну економічну зону «Миколаїв» [126]);

4) збереження та ефективне використання природних лікувальних ресурсів курорту та розвиток туризму (стаття 1 ЗУ «Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу «Курортполіс Трускавець» [129]);

5) модернізація діючих виробництв та гірничодобувних підприємств, створення сучасної виробничої, транспортної та ринкової інфраструктури, ефективне використання природних ресурсів (стаття 2 ЗУ «Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області» [124]);

6) завантаження потужностей портового комплексу та розвитку його інфраструктури, збільшення поставок високоякісних товарів (стаття 1 ЗУ «Про спеціальну економічну зону «Рені» [127], стаття 1 ЗУ «Про спеціальну (вільну) економічну зону «Порто-франко» на території Одеського морського торговельного порту» [125]);

7) вирішення екологічних проблем шляхом створення умов для відновлення земель, порушених техногенним впливом гірничо-хімічного виробництва(ЗУ «Про спеціальну економічну зону «Яворів» [128]).

При цьому, суб'єктами зазначених вище видів діяльності, яка здійснюється у рамках пільгових режимів, переважно є юридичні особи приватного права (рідше – фізичні особи). Зокрема, відповідно до статті 1 ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності», ліцензіатом є суб'єкт господарювання, який має ліцензію на провадження встановленого законом виду господарської діяльності [109]. У свою чергу, стаття 2 ГК України встановлює, що суб'єктами господарювання визнаються учасники господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків), мають відокремлене майно і несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством, і суб'єктами господарювання є господарські організації та громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані відповідно до закону як підприємці [58]. Подібні положення законодавець встановив і щодо С(В)ЕЗ, визначивши, що на території С(В)ЕЗ мають право функціонувати будь-які суб'єкти економічної діяльності згідно із законодавством України та законом про створення цієї зони (стаття 15 ЗУ «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» [103]). Законами про створення окремих С(В)ЕЗ конкретизовано ці положення, наприклад, суб'єктами СЕЗ «Рені» є суб'єкти підприємницької діяльності – юридичні особи, які розташовані на території СЕЗ «Рені» і реалізують на цій території затверджені виконавчим комітетом Ренійської міської ради інвестиційні проекти вартістю, еквівалентною не менше 200 тисяч доларів США, на підставі договору (контракту) щодо умов реалізації цього інвестиційного проекту та які зареєстровані Ренійською районною державною адміністрацією як суб'єкти СЕЗ «Рені» (стаття 6 ЗУ «Про спеціальну економічну зону «Рені») [127], а суб'єктами СЕЗ «Порто-франко» – суб'єкти підприємницької діяльності – юридичні особи, які розташовані на території СЕЗ «Порто-франко» і реалізують на цій території затверджені Одеською

обласною державною адміністрацією інвестиційні проекти вартістю, еквівалентною не менше 1 млн. доларів США, на підставі договору (контракту) з органом господарського розвитку щодо умов реалізації цього інвестиційного проекту та які зареєстровані органом господарського розвитку як суб'єкти СЕЗ «Порто-франко» (стаття 6 ЗУ «Про спеціальну (вільну) економічну зону «Порто-франко» на території Одеського морського торговельного порту») [125].

Як бачимо, у всіх цих випадках йдеться про фізичних осіб та юридичних осіб приватного права, тобто суб'єктів, не наділених владними повноваженнями. Ця риса і є характерною для пільгових режимів – їх носієм є порядок здійснення діяльності не органами публічної адміністрації – суб'єктами владних повноважень, а особами приватного права.

Підсумовуючи, зауважимо, що саме порядок діяльності суб'єктів приватного права щодо здійснення господарської діяльності, яка підлягає ліцензуванню або діяльності на території С(В)ЕЗ є носієм пільгових адміністративно-правових режимів.

Засоби забезпечення режиму. Як вже зазначалось, зазвичай законодавець, встановлюючи адміністративно-правовий режим, послуговуються переважно одним із трьох засобів – зобов'язаннями, заборонами чи рекомендаціями. Характерною особливістю, яка вирізняє пільгові режими поміж інших проаналізованих нами типів адміністративно-правових режимів, є те, що законодавець в їх рамках переважно користується рекомендаціями, які надаються суб'єктам приватного права. Нагадаємо, що більш детально види діяльності, до яких допускаються суб'єкти, не наділені владними повноваженнями, проаналізовані вище.

У той же час у рамках пільгових режимів існують і відносно нечисленні заборони. Зокрема, стаття 20 ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності» обіцяє адміністративну відповідальність у разі посягання на здійснення ліцензованої діяльності без відповідної ліцензії [109]. Така відповідальність дійсно передбачена статтями 164

КУпАП (порушення порядку провадження господарської діяльності) та 188-45 КУпАП (невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності) [145]. Також передбачено окрему відповідальність за таку безліцензійну діяльність:

- порушення умов і правил здійснення міжнародних автомобільних перевезень пасажирів і вантажів (стаття 133-2 КУпАП) [145];
- порушення умов і правил, що регламентують діяльність у сфері телекомунікацій та користування радіочастотним ресурсом України, передбачену ліцензіями, дозволами (стаття 145 КУпАП) [145];
- порушення правил реалізації, експлуатації радіоелектронних засобів та випромінювальних пристроїв, а також користування радіочастотним ресурсом України (стаття 146 КУпАП) [145];
- порушення правил торгівлі пивом, алкогольними, слабоалкогольними напоями і тютюновими виробами (стаття 156 КУпАП) [145];
- діяльність на фондовому ринку без ліцензії (стаття 163-7 КУпАП) [145];
- порушення порядку зайняття діяльністю з надання фінансових послуг (стаття 166-8 КУпАП) [145].

ЗУ «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» взагалі не містить норм щодо адміністративної чи кримінальної відповідальності за порушення встановлених ним правил.

Серед засобів, якими послуговується законодавець у рамках пільгових режимів, є і рекомендації, але їх не надто багато і переважно вони стосуються режимів С(В)ЕЗ. Саме у режимах С(В)ЕЗ є допустимою вільна ініціатива і низька прогнозованість дій суб'єктів режиму. Підсумовуючи, зауважимо, що

пільгові режими ґрунтуються переважно на дозволах і незначною мірою – на заборонах та рекомендаціях.

Результат впливу на права людини. На відміну від інших проаналізованих нами типів адміністративно-правових режимів, пільгові режими розширюють обсяг гарантованих прав і свобод людини і громадянина або надають додаткові гарантії їх дотримання. Зокрема, вважаємо, що у рамках пільгових режимів розширення обсягу та/або додаткові гарантії дотримання мають такі права:

- свобода пересування (зокрема, статтею 22 ЗУ «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» передбачено, що законом про конкретну спеціальну(вільну)економічну зону може встановлюватися спрощений порядок в'їзду в зону іноземних осіб з-за кордону [103]);

- право власності (наприклад, статтею 25 ЗУ «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» встановлено, що держава гарантує збереження у повному обсязі всіх майнових і немайнових прав суб'єктів економічної діяльності спеціальної (вільної) економічної зони при її ліквідації, тобто надано додаткові гарантії права власності [103]);

- свобода підприємницької діяльності (стаття 15 ЗУ «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» передбачає, що на території спеціальної(вільної)економічної зони мають право функціонувати будь-які суб'єкти економічної діяльності [103]. Відповідно до статті 3 ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності», держава забезпечує вільний вибір суб'єктом господарювання провадження встановленого законом виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, і території своєї діяльності [109]);

Дослідники також вказують на низку пільг, які може тягти за собою, наприклад, здійснення діяльності у рамках С(В)ЕЗ:

- звільнення від оподаткування прибутку та інвестицій;

- звільнення від оплати ввізного мита і податку на додану вартість;
- звільнення від обов'язкового продажу надходжень в іноземній валюті;
- звільнення від плати за землю та зборів до деяких бюджетних фондів [180].

Таким чином, можна дійти висновку, що за результатом впливу на обсяг прав і свобод людини і громадянина аналізований тип режимів є пільговим, таким, що розширює обсяг прав і свобод або надає їх додаткові гарантії.

Згадки потребує також класифікація пільгових режимів за додатковими критеріями. За часом дії пільгові режими можуть бути як постійними, так і тимчасовими. Зокрема, відповідно до частини 12 статті 13 ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності», ліцензія видається на необмежений строк [109]. У той же час, стаття 2 ЗУ «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» передбачає, що обов'язковою умовою створення С(В)ЕЗ є вказівка на строк, на який вона створюється [103]. Відповідно, кожна із С(В)ЕЗ створена на визначений період, наприклад «Закарпаття» – на 30 років, «Інтерпорт Ковель» – на 20 років, «Порто-франко» – на 25 років, «Азов» – на 60 років тощо.

Територіально пільгові режими є локальними, адже як територія, на якій дозволяється здійснювати ліцензовану діяльність, так і територія С(В)ЕЗ є обмеженими у просторі і мають чітко визначені кордони. За галузевою належністю норм, які забезпечують існування пільгових режимів, ці режими є радше комплексними, адже включають як норми адміністративного права (переважна частина норм), так і норми господарського права.

З огляду на пільговий характер аналізованого типу адміністративно-правових режимів, його модернізаційну мету та переважно дозвільні засоби забезпечення режимів, сформулюємо деякі пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства.

По-перше, у законодавстві існує певне термінологічне неспівпадіння між нормативно-правовими актами, які визначають поняття «ліцензування» – частиною 1 статті 14 ГК України та пунктом 6 частини 1 статті 1 ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності», яке, на нашу думку, необхідно усунути шляхом внесення змін до згаданого вище Закону.

По-друге, видається, що назва статті 13 ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності» «Розгляд заяви про отримання ліцензії, відмова у видачі ліцензії» не повністю відповідає її змісту. Зокрема, у згаданій статті містяться частини 12-14, які містять інформацію про строк дії ліцензії, її форму та анулювання ліцензії. Вбачається, що відповідний недолік має бути виправлений шляхом внесення змін до чинного законодавства.

По-третє, не у всіх нормативно-правових актах належним чином проведено розмежування між поняттями «дозвіл» та «ліцензія». Зокрема, ні ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності» (стаття 7), ні Кодекс про надра (стаття 16) не передбачають видачі ліцензій на користування надрами. Законом 3370-IV від 19.01.2006 з Кодексу про надра було вилучено слово «ліцензія» у всіх числах і родах [89]. Тим не менш, у статті 15 Кодексу про надра [146] та у статті 1 ЗУ «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях» [102] зустрічаються формулювання «спеціальний дозвіл на користування надрами, ліцензія та інші документи дозвільного характеру на користування надрами» та «спеціальний дозвіл (ліцензія) на користування надрами». Вважаємо що цю неточність варто виправити, внівши зміни до чинного законодавства.

По-четверте, існують певні неточності у формулюваннях, які допустив законодавець у тексті статті 6 ЗУ «Про житлово-комунальні послуги» [99]. Зокрема, лише щодо виконавця послуги з постачання та розподілу природного газу зазначена необхідність наявності ліцензії, тоді як відповідно до ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності» ліцензуванню також підлягають інші види зазначеної у статті 6 діяльності, наприклад

послуги з централізованого водопостачання, послуги з централізованого водовідведення та послуги з постачання теплової енергії.

По-п'яте, викликає певні застереження перелік видів діяльності, здійснення якої потребує отримання ліцензії, закріплений статтею 7 ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності». З цього приводу зазначимо, що не всі із вказаних видів діяльності відповідають критеріям, визначеним пунктом 4 частини 1 статті 3 ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності» (їх провадження становить загрозу порушення прав, законних інтересів громадян, життю чи здоров'ю людини, навколишньому природному середовищу та/або безпеці держави, та недостатньо інших засобів державного регулювання). Зокрема, необґрунтованим нам видається включення до такого переліку охоронної діяльності та туроператорської діяльності. Вважаємо, що необхідність включення цих видів діяльності до ліцензованих потребує широкого громадського обговорення.

Крім того, нагадаємо, що, досліджуючи носіїв пільгових режимів, ми вказували на наявність чотирьох груп видів діяльності, які підлягають ліцензуванню відповідно до вказівки законодавця. До третьої групи нами було віднесено такі види діяльності, провадження яких вже врегульовано у рамках предметних режимів (поводження із вогнепальною зброєю, наркотичними засобами та психотропними препаратами, відходами тощо). Вважаємо, що за своєю суттю ці відносини є такими, які відрізняються від інших видів ліцензованої діяльності. Зокрема, на відміну від медичної чи ветеринарної практики, надання послуг щодо працевлаштування закордоном тощо, де законодавець визначає порядок діяльності, у випадку поведженням з вогнепальною зброєю, наркотичними засобами тощо основна увага спрямована на предмети, які є потенційно небезпечними. З огляду на це, будь-які види поведження з такими предметами повинні бути ретельно врегульованими і підлягати постійному контролю з боку уповноважених органів публічної адміністрації, що не завжди успішно здійснюється у рамках режимів ліцензування.

Крім того, режим ліцензування за своєю суттю є таким, що розширює обсяг прав і свобод фізичних і юридичних осіб приватного права і ґрунтується на правилі «все, що не заборонено, дозволено», тоді як предметні режими є обмежувальними і базуються на правилі «все, що не дозволено, заборонено». Саме останнє правило взяте за засаду правового регулювання поведінки із носіями предметних режимів, що вирізняє їх з-поміж режимів ліцензування.

Ще одним аргументом на користь того, що відносини у рамках предметних режимів не повинні підлягати ліцензуванню є різниця у встановлених законодавством заходах відповідальності. Зокрема, незаконне поведінка із носіями предметних режимів переважно тягне за собою кримінальну відповідальність, тоді як незаконне здійснення інших під ліцензійних видів діяльності – адміністративну. З огляду на це вважаємо, що відносини, врегульовані у рамках предметних режимів, мають бути виключені з режиму ліцензування.

Висновки до розділу 2

Підсумовуючи викладене у розділі 2, вкажемо на таке:

1. Сукупність критеріїв, описаних у розділі 1, дозволяє виділити тип надзвичайних режимів. До них було віднесено, зокрема, режим воєнного стану, режим надзвичайного стану, режим проведення антитерористичної операції тощо. Цей тип режимів характеризується такими ознаками:

а) підставою їх введення в дію слугують обставини, які лежать поза волею держави (наприклад, збройна агресія чи інша загроза незалежності, територіальній цілісності, суверенітету держави, техногенні чи природні катастрофи, масові заворушення, епідемії, епізоотії тощо);

б) метою введення в дію надзвичайних режимів є стабілізація ситуації, повернення її до попереднього стану. Вводячи в дію надзвичайний режим, органи публічної адміністрації мають на меті усунути ті обставини, внаслідок яких виникла потреба введення в дію надзвичайного режиму;

в) носієм надзвичайних режимів виступає діяльність суб'єктів владних повноважень щодо відвернення загроз територіальній цілісності, громадській безпеці, суверенітету і незалежності держави;

г) при конструюванні надзвичайних адміністративно-правових режимів законодавець зазвичай послуговується заборонами (для фізичних осіб та юридичних осіб приватного права) та зобов'язаннями (для суб'єктів владних повноважень, які відвертають загрози територіальній цілісності, громадській безпеці, суверенітету і незалежності держави);

д) надзвичайні адміністративно-правові режими тісно пов'язані з обмеженням прав і свобод людини і громадянина – як гарантованих Конституцією України, так і гарантованих міжнародними договорами і угодами, стороною яких є Україна. Саме через це деякі надзвичайні адміністративно-правові режими отримують фрагментарне конституційно-правове регулювання, набуваючи міжгалузевого характеру.

При створенні нормативно-правових актів, якими запроваджується певний надзвичайний режим, з огляду на чітку спрямованість останніх на обмеження прав і свобод людини і громадянина, дуже важливо запобігти можливим зловживанням. Відтак, пропонуємо, максимально чітко формулювати підстави введення в дію надзвичайних режимів, зокрема, статтю 1 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» доповнити частинами 2 і 3 такого змісту:

«2. Підставою введення в дію правового режиму воєнного стану є вчинення чи загроза вчинення щодо України, незалежно від офіційного оголошення війни, однієї чи кількох з таких дій:

1) вторгнення або напад збройних сил держави на територію України або будь-яка військова окупація, який би тимчасовий характер вона не

носила, що є результатом такого вторгнення або нападу, або будь-яка анексія із застосуванням сили території України або її частини;

2) бомбардування збройними силами держави території України або застосування будь-якої зброї державою проти території України;

3) блокада портів або берегів України збройними силами іншої держави;

4) напад збройними силами держави на сухопутні, морські або повітряні сили, або морські і повітряні флоти України;

5) застосування збройних сил держави, що знаходяться на території України за згодою з нею, в порушення умов, передбачених в угоді, або будь-яке продовження їх перебування на території України по припиненню дії угоди;

б) дія держави, що дозволяє, щоб її територія, яку вона надала в розпорядження іншої держави, використовувалася цією іншою державою для здійснення акту агресії проти України;

7) засилання державою або від імені держави збройних банд, груп, іррегулярних сил або найманців, які здійснюють акти застосування збройної сили проти України, що носять настільки серйозний характер, що це рівносильне перерахованим вище актам, або її значна участь в них;

3. Як загрозу вчинення дій, передбачених у частині 2 цієї статті, варто, у тому числі, розглядати:

1) концентрацію збройних сил іншої держави (інших держав) уздовж державного кордону України;

2) виникнення осередків збройних конфліктів, спрямованих проти України;

3) проведення в іншій державі (інших державах) мобілізації з метою нападу на Україну;

4) активізація міжнародного тероризму, спрямованого проти України, що становить небезпеку її суверенітету, незалежності і територіальної цілісності;

5) інші дії іншої держави (інших держав), екстремістських, релігійних, сепаратистських рухів, організацій, розташованих на території іншої держави (інших держав), включаючи заяви і демонстрацію сили, які реально вказують на підготовку до нападу на Україну» .

З огляду на те, що зміст надзвичайних режимів становлять обмеження прав і свобод людини і громадянина, вбачається за необхідне введення парламентського контролю за реалізацією таких режимів. У ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» та ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану» передбачено попередній парламентський контроль. Для збереження можливості швидко реагувати на загрози терористичного характеру, але встановити обмеження щодо можливих зловживань, пропонуємо запровадити наступний парламентський контроль у випадку введення режиму проведення антитерористичної операції. Відтак, пропонуємо доповнити статтю 18 ЗУ «Про боротьбу з тероризмом» частиною 4 такого змісту: «У разі, якщо антитерористична операція проводилась Антитерористичним центром при Службі безпеки України, про її результати голова Служби безпеки України має проінформувати Верховну Раду України протягом двох діб з моменту її завершення» .

Як вже зазначалось, дуже важливим є визначення часових рамок дії надзвичайних режимів – з якого моменту починає діяти надзвичайний режим та коли його дія припиняється. Для цього пропонуємо викласти статтю 5 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» у такій редакції:

«1. Пропозиції щодо введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях на розгляд Президентові України подає Рада національної безпеки і оборони України.

2. У разі прийняття рішення щодо необхідності введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президент України видає указ про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях і негайно звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження та подає одночасно відповідний проект закону. Указ Президента України про

введення воєнного стану набуває чинності з моменту його оприлюднення чи з моменту, визначеному в Указі.

3. Указ Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях, затверджений Верховною Радою України, підлягає негайному оприлюдненню через засоби масової інформації або в інший спосіб.

4. У разі оприлюднення указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях Верховна Рада України збирається на засідання у дводенний строк без скликання та розглядає питання щодо затвердження указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях у порядку, встановленому Конституцією України та Регламентом Верховної Ради України.

5. У разі оприлюднення указу Президента України про введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності зобов'язані сприяти негайному прибуттю народних депутатів України на засідання Верховної Ради України та здійсненню їхніх повноважень.

6. Указ Президента України про введення воєнного стану, що не затверджений більшістю голосів від повного складу Верховної Ради, втрачає силу відразу ж після прийняття відповідного рішення Верховною Радою, про що населення оповіщається в тому ж порядку, в якому воно сповіщалося про введення воєнного стану» .

З огляду на необхідність повідомляти про дерогацію щодо міжнародних договорів і угод у випадку введення надзвичайних режимів, пропонуємо викласти статтю 27 ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану» у такій редакції: «Україна відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права при введенні надзвичайного стану негайно після його введення повідомляє через Генерального секретаря ООН

державам, які беруть участь у цьому пакті, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого рішення. Відповідно до статті 15 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, Україна інформує Генерального секретаря Ради Європи про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відступом від зобов'язань за Конвенцією, та про межу цього відступу і причини прийняття такого рішення.

У повідомленні зазначається також термін, на який вводиться відступ від зобов'язань, передбачених Міжнародним пактом про громадянські та політичні права та Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод.

У такому ж порядку Україна повідомляє про зміни межі відступу від зобов'язань за Міжнародним пактом про громадянські та політичні права та Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод або строку дії обмежень прав і свобод» .

Статтю 24 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» пропонуємо викласти в такій редакції:

«Україна відповідно до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права при введенні воєнного стану негайно після його введення повідомляє через Генерального секретаря ООН державам, які беруть участь у цьому пакті, про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відхиленням від зобов'язань за Міжнародним пактом, та про межу цих відхилень і причини прийняття такого рішення. Відповідно до статті 15 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, Україна інформує Генерального секретаря Ради Європи про обмеження прав і свобод людини і громадянина, що є відступом від зобов'язань за Конвенцією, та про межу цього відступу і причини прийняття такого рішення.

У повідомленні зазначається також термін, на який вводиться відступ від зобов'язань, передбачених Міжнародним пактом про громадянські та

політичні права та Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод.

У такому ж порядку Україна повідомляє про зміни межі відступу від зобов'язань за Міжнародним пактом про громадянські та політичні права та Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод або строку дії обмежень прав і свобод».

З огляду на необхідність забезпечення адекватної реакції на загрози в рамках дії надзвичайних режимів, органи і особи, наділені владними повноваженнями, мають діяти з врахуванням принципу пропорційності. Відтак рекомендуємо викласти частину 1 статті 8 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» в такій редакції:

«В Україні або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими адміністраціями (у разі їх утворення) можуть самостійно або із залученням органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану, діючи з врахуванням принципу пропорційності, такі заходи правового режиму воєнного стану: ...»

Також пропонується викласти частину 1 статті 16 ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану» у такій редакції:

«Указом Президента України про введення надзвичайного стану в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням або кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей на період надзвичайного стану, з врахуванням принципу пропорційності, можуть запроваджуватися такі заходи: ...».

2. У рамках підрозділу 2.2. було охарактеризовано установчі режими, до яких правовий режим окупованої території та правовий режим території,

яка зазнала радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС. Характерними ознаками установчих режимів є:

а) підставою їх запровадження зазвичай є обставини, які не тільки лежать поза волею держави (факт окупації частини території держави або забруднення навколишнього середовища внаслідок техногенної чи природної катастрофи), а і мають триваючий у часі характер. Підставою введення в дію установчих режимів є визнання факту, що певні обставини можуть існувати як завгодно довго і єдиний раціональний спосіб реакції на них з боку органів публічної адміністрації – це спроба мінімізувати їх негативний вплив;

б) метою введення в дію установчих режимів є так звана «модернізація». Тобто, вводячи в дію установчий режим, органи публічної адміністрації мають на меті встановити правила поведінки, які б відповідали новим обставинам і забезпечували максимально можливий захист життя і здоров'я населення, майна, громадського порядку та національної безпеки від негативних впливів;

в) носієм установчих адміністративно-правових режимів виступає територія, яка зазнала негативного впливу – окупації іноземною державою, забруднення радіоактивними речовинами внаслідок техногенної катастрофи тощо. При цьому така територія може не бути однорідною за своїми характеристиками. Відтак, правила поведінки на такій території можуть різнитись залежно від міри прояву на ній негативного впливу вказаних обставин;

г) конструюючи установчі режими, законодавець зазвичай послуговується заборонами (для фізичних осіб та юридичних осіб приватного права) та зобов'язаннями (для суб'єктів владних повноважень);

д) у рамках дії установчих адміністративно-правових режимів встановлюється порівняно менше обмежень прав і свобод людини і громадянина, ніж за надзвичайних режимів, що, тим не менш, не заважає віднести перші до категорії обмежувальних режимів. Характерною ознакою установчих режимів можна також назвати те, що в їх рамках зазначай

встановлюються спеціальні механізми компенсації обмежених прав (наприклад, ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ЗУ «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції», ЗУ «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»).

Враховуючи необхідність чіткого визначення межі дії установчих режимів, у тому числі – їх дії в часі, пропонуємо статтю 3 розділу II. Прикінцеві та перехідні положення ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» викласти у такій редакції:

«... 3. Передбачений цим Законом правовий режим діє до повного відновлення конституційного ладу України на тимчасово окупованій території. Відновлення конституційного ладу полягає у повному виведенні військ країни-агресора з міжнародновизнаної території України, припиненні функціонування органів окупаційної адміністрації, що підтверджується національними спостерігачами і незалежними міжнародними спостерігачами.»

З огляду на потребу узгодження нормативних актів, якими врегульовано питання правового режиму окупованої території, рекомендуємо статтю 3 ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» викласти у такій редакції:

«1. Для цілей цього Закону тимчасово окупованою територією визначається:

1) сухопутна територія Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, внутрішні води України цих територій;

2) сухопутна територія та її внутрішні води у межах окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей;

3) 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, внутрішні морські води, прилеглі до сухопутної території, визначеної пунктом 2 цієї частини, на які поширюється юрисдикція органів державної влади України відповідно до норм міжнародного права, Конституції та законів України;

4) надра під територіями, зазначеними у пунктах 1, 2 і 3 цієї частини, і повітряний простір над цими територіями.»

Пам'ятаючи про встановлення механізмів компенсації та поновлення прав і свобод, обмежених внаслідок встановлення установчих режимів, вважаємо за необхідне до статті 8 ЗУ «Про державний реєстр виборців» додати частину 4 такого змісту: «... 4. Виборча адреса виборця, який належить до внутрішньо переміщених осіб, визначається за погодженням зі структурним підрозділом з питань соціального захисту населення районних, районних у місті Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад за місцем проживання внутрішньо переміщеної особи за мотивованим зверненням виборця».

Нумерацію інших частин статті 8 змінити з урахуванням доданої частини.

5. З огляду на потребу встановлення адекватних механізмів компенсації та/чи поновлення прав і свобод, обмежених внаслідок введення в дію установчих режимів, пропонуємо привести статтю 59 ЗУ «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» у відповідність із рішенням Конституційного суду України від 25 квітня 2019 року № 1-р(П)/2019 і викласти її в такій редакції:

«Пенсії військовослужбовцям призначаються з їх грошового забезпечення згідно з цим Законом та іншими законодавчими актами. Додаткова пенсія за шкоду, заподіяну здоров'ю, призначається відповідно до статті 51 цього Закону.

Військовослужбовцям пенсії по інвалідності, а членам їх сімей пенсії у зв'язку з втратою годувальника внаслідок Чорнобильської катастрофи, інших

ядерних аварій та випробувань, військових навчань із застосуванням ядерної зброї за їх бажанням можуть призначатися на умовах і в порядку, визначених законодавством для осіб, які стали особами з інвалідністю внаслідок поранення, контузії чи каліцтва, що їх вони дістали при виконанні обов'язків військової служби (службових обов'язків), або відповідно до статті 54 цього Закону.

Особам, які брали участь у ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, інших ядерних аварій та випробувань, у військових навчаннях із застосуванням ядерної зброї під час проходження служби і внаслідок цього стали особами з інвалідністю, пенсія по інвалідності обчислюється відповідно до цього Закону або за бажанням таких осіб – з п'ятикратного розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на 1 січня відповідного року.»

3. Підрозділ 2.3 був присвячений характеристиці предметних режимів, які включають режим поводження з вогнепальною зброєю, режим наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, режим відходів, у тому числі радіоактивних, режим державної таємниці були віднесені нами до предметних режимів:

а) підстава введення в дію предметних режимів є суб'єктивною, такою, що залежить виключно від волі законодавця, а не зумовлена якимись об'єктивними загрозами – воєнною агресією, природними чи техногенними катастрофами, окупацією чи радіоактивним забрудненням частини території. На суб'єктивність підстав запровадження предметних режимів вказує також різноманітність способів регулювання обігу носіїв предметних режимів у різних країнах світу – від повної легалізації до суворої заборони поводження з ними.

б) метою введення в дію предметних режимів є модернізація, тобто встановлення правил поводження з певними предметами або удосконалення правил, які існували до цього. Як вже зазначалось, потреба регулювати відносини, пов'язані з носіями предметних режимів з'являлась у різний

період, що зумовило значний розрив у часі між запровадженнями різних предметних режимів, наприклад, режим державної таємниці – з кінця XIX – початку XX століть, режим відходів – кінець XX століття.

в) носіями предметних режимів є не території чи види діяльності, а окремі групи предметів, які характеризуються спільною ознакою. Такими предметами є вогнепальна, пневматична і холодна зброя, боєприпаси, спецзасоби, наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори, предмети, які є матеріальними носіями державної таємниці та відходи, у тому числі – радіоактивні. Зауважимо, що неналежне поводження з цими предметами може потягти за собою загрозу життю, здоров'ю осіб, довкіллю та державним безпеці та суверенітету.

г) переважно предметні адміністративно-правові режими послуговуються заборонами, які широко закріплені у Кодексі України про адміністративні правопорушення та Кримінальному кодексі України. Також варто вказати на виключно дозвільний порядок допуску до діяльності, що пов'язана з носіями предметних режимів.

д) за своєю природою предметні режими є обмежувальними. Обмеженням у рамках предметних режимів можуть підлягати, наприклад, право власності, право на отримання інформації, свобода пересування та свобода підприємницької діяльності. Незважаючи на те, що такі обмеження є перманентними, повідомляти про введення в дію предметних режимів міжнародні організації не потрібно.

Вважаємо, що з огляду на широке використання у рамках предметних режимів адміністративної та навіть кримінальної відповідальності для недопущення безконтрольного поводження з носіями режимів, у рамках кожного кримінального провадження варто проводити відповідну експертизу, яка дозволить визначити, чи насправді вказаний предмет чи речовина охоплюється дією предметних режимів. Щодо вогнепальної зброї і боєприпасів та наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів така експертиза обов'язково проводиться. Тим не менш, дещо

проблемним вбачається проведення експертизи предметів, які є матеріальними носіями інформації, що становить державну таємницю. Зауважимо, що така експертиза проводиться спеціально уповноваженими особами, які відповідають вимогам ЗУ «Про державну таємницю». При цьому зауважимо на правильності обраного законодавцем підходу, відповідно до якого випадкове ознайомлення особи з інформацією, що становить державну таємницю, не тягне за собою юридичної відповідальності – кримінальну відповідальність передбачено лише за розголошення інформації чи недбале зберігання матеріальних носіїв інформації, що становить державну таємницю.

Щодо предметів, які ймовірно є відходами, проведення експертизи взагалі не передбачено, що вбачається необґрунтованим з огляду на закріплення у законодавстві юридичної відповідальності за незаконне поводження з цими предметами (наприклад, стаття 268 КК України – незаконне ввезення чи транзит територією України відходів чи вторинної сировини). Відтак пропонуємо викласти пункт 1.2.1 Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень у такій редакції: «1.2.1. Криміналістична: почеркознавча; лінгвістична експертиза мовлення; технічна експертиза документів; експертиза зброї та слідів і обставин її використання; трасологічна (крім досліджень слідів пошкодження одягу, пов'язаних з одночасним спричиненням тілесних ушкоджень, які проводяться в бюро судово-медичної експертизи); фототехнічна, портретна; експертиза голограм; відео-, звукозапису; вибухотехнічна; техногенних вибухів; матеріалів, речовин та виробів (лакофарбових матеріалів і покриттів; полімерних матеріалів; волокнистих матеріалів; нафтопродуктів і пально-мастильних матеріалів; скла, кераміки; наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів; спиртовмісних сумішей; ґрунтів; металів і сплавів та виробів з них; наявності шкідливих речовин (пестицидів) у навколишньому середовищі; речовин

хімічних виробництв та спеціальних хімічних речовин; харчових продуктів; сильнодіючих і отруйних речовин); біологічна; експертиза відходів».

Науково-методичні рекомендації з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень доповнити пунктом 26 такого змісту: «26 Експертиза відходів

26.1 Предметом експертизи відходів виступають речовини, матеріали і предмети, які, ймовірно, утворилися у процесі виробництва чи споживання, а також товари (продукція), що ймовірно повністю або частково втратили свої споживчі властивості і не мають подальшого використання.

26.2. Основними завданнями експертизи відходів є вирішення питання чи дійсно згадані речовини, матеріали і предмети належать до відходів і втратили свої споживчі властивості.

26.3. Орієнтовний перелік вирішуваних питань:

Яка природа аналізованих об'єктів?

Чи дійсно об'єкти втратили свої споживчі властивості?

Чи можуть ці об'єкти вважатись небезпечними для життя і здоров'я населення?

Яке походження вказаних об'єктів?

Якщо об'єкти є відходами, до якого виду відходів вони належать? (тверді чи рідкі відходи, побутові чи промислові відходи, відходи як вторинна сировина, небезпечні відходи, радіоактивні відходи)».

Пропонуємо на виконання статті 18 ЗУ «Про відходи» та для усунення прогалини у правовому регулюванні розробити і затвердити Порядок надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами.

4. Контрольно-сервісні режими є типом адміністративно-правових режимів, характеристика якому була надана у підрозділі 2.4. дисертаційного дослідження. До вказаного типу належать митні режими, режим державного кордону, прикордонний режим, режим у пунктах пропуску через державний кордон України, паспортний режим. Характерною рисою всіх названих режимів є їх «роздробленість», яка полягає в існування великої кількості

підвидів згаданих режимів. Зауважимо, що зазначена сфера суспільних відносин наразі користується підвищеною увагою законодавця з огляду на необхідність виконання зобов'язань, встановлених Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Аналіз чинного законодавства та позицій вітчизняних вчених дозволяє вказати на такі характеристики контрольно-сервісних режимів:

а) вбачається, що підставою введення в дію контрольно-сервісних режимів є усвідомлена законодавцем потреба врегулювати певну сферу відносин – охорону державного кордону, внутрішню і зовнішню міграцію, перетин митного кордону України товарами та іншими матеріальними цінностями тощо. Відповідно, підстава введення їх у дію є суб'єктивною, такою, що залежить від волі органів публічної адміністрації.

б) мета запровадження контрольно-сервісних режимів полягає у спробі законодавця врегулювати або вдосконалити правове регулювання згаданих вище відносин, які мають важливе значення для існування держави. Відтак, відповідно до запропонованої нами класифікації мета цього типу адміністративно-правових режимів є модернізаційною.

в) носієм контрольно-сервісних режимів є порядок здійснення органами публічної адміністрації діяльності щодо контролю або надання послуг населенню. При цьому, як вже зазначалось, у вітчизняному законодавстві, яке стосується згаданих режимів, помітною є тенденція до зменшення обсягу контрольних повноважень і натомість розширення обсягу сервісних повноважень, що загалом відповідає напрямкам переосмислення вітчизняними правознавцями ролі адміністративного права у правовій системі України. Ні предмети матеріального світу, ні окремі території не мають прямого зв'язку з контрольно-сервісними режимами, відтак не можуть слугувати їх носіями.

г) основними засобами забезпечення контрольно-сервісних режимів є заборони та зобов'язання.

д) встановлення контрольно-сервісних режимів, як і інших проаналізованих нами у рамках цього дослідження типів адміністративно-правових режимів, пов'язане із обмеженнями обсягу прав і свобод людини і громадянина. Зокрема, внаслідок введення в дію контрольно-сервісних режимів можуть підлягати обмеженням свобода пересування, право власності та право на приватність.

Також варто вказати, що за часом дії контрольно-сервісні режими є постійно-діючими, за територією, на яку поширюються – локальними, а за належністю норм, які встановлюють режимні правила – комплексними.

З огляду на вказані характеристики контрольно-сервісних режимів, а також беручи до уваги євроінтеграційні прагнення України, пропонуємо:

1) для усунення прогалини у правовій системі України щодо статусу особи без громадянства (апатрида) ухвалити в якості Закону України Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визнання особою без громадянства № 9123 від 21.09.2018 або аналогічний йому;

2) для припинення порушення вимог Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у ЗУ «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів» статтю 2-1, внесену ЗУ «Про внесення змін до Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів» щодо тимчасової заборони експорту лісоматеріалів у необробленому вигляді», вилучити;

3) продовжити роботу над укладенням Угод між Кабінетом Міністрів України та Урядами Польщі, Угорщини, Словаччини та Румунії про спільний контроль осіб, транспортних засобів, товарів та предметів у спільних пунктах пропуску через державний кордон.

5. У рамках підрозділу 2.5 дисертаційного дослідження було проаналізовано режими ліцензування та спеціально(вільної) економічної

зони, які було віднесено нами до типу пільгових режимів. Пільгові режими характеризуються такими ознаками:

а) підставою введення в дію пільгових режимів є усвідомлені законодавцем потреби врегулювати певну сферу суспільних відносин, зокрема відносини допуску юридичних і фізичних осіб приватного права до діяльності, яка може бути потенційно небезпечною для громадян чи довкілля, а також відносини у спеціальних економічних зонах. Тобто, підстава введення в дію зазначених режимів суб'єктивна, така, яка визначається волею законодавця;

б) спільною метою введення в дію пільгових режимів є модернізація, тобто встановлення нових чи удосконалення вже існуючих правил. Також, вводячи в дію пільгові режими, законодавець доволі часто декларує економічну мету – збільшення обсягу інвестицій, зростання кількості робочих місць, розвиток інфраструктури тощо;

в) носієм пільгових режимів, незважаючи на чітко окреслені територіальні межі С(В)ЕЗ та територіальність дії ліцензії, є порядок здійснення певних видів діяльності. Особливістю пільгових режимів також є те, що в їх рамках окреслюється не діяльність суб'єктів владних повноважень, а осіб, не налічених такими повноваженнями – фізичних і юридичних осіб приватного права;

г) засобами забезпечення пільгових режимів переважно є дозволи та рекомендації, рідше – заборони. При цьому відповідальність за порушення правил, встановлених пільговими режимами, встановлена переважно КУпАП, а не КК України;

д) з огляду на результат впливу на права людини аналізований тип режимів є пільговим, тобто таким, що розширює обсяг прав і свобод або надає додаткові гарантії їх реалізації. Зокрема, серед таких прав, обсяг яких розширено, свобода пересування та свобода здійснення підприємницької діяльності, а щодо права власності законодавцем надано додаткові гарантії реалізації.

Також варто вказати, що за часом дії пільгові режими можуть бути як постійно-діючими, так і тимчасовими, за територією, на яку поширюються, є локальними, а за належністю норм, які встановлюють режимні правила – комплексними.

З огляду на вказані характеристики пільгових режимів пропонуємо:

1) пункт 6 частини 1 статті 1 ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності» викласти у такій редакції: «ліцензування – це засіб державного регулювання у сфері господарювання, спрямований на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері та захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів;»;

2) частини 12-14 статті 13 ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності» виключити. Закон доповнити статтею 13-1 такого змісту: «Стаття 13-1. Строк дії та форма ліцензії

1. Ліцензія видається на необмежений строк.

2. Форму та зміст ліцензії визначає спеціально уповноважений орган з питань ліцензування.»

3) Частину 4 статті 15 Кодексу про надра викласти у такій редакції:

«Перебіг строку користування надрами починається з дня одержання спеціального дозволу на користування надрами, якщо в ньому не передбачено інше, а в разі укладення угоди про розподіл продукції - з дня, зазначеного в такій угоді.»

4) частину визначення поняття «платіж» у статті 1 ЗУ «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях» викласти у такій редакції: «збори та інші платежі за надання, продовження строку дії, переоформлення, видачу дубліката, внесення змін, зупинення дії чи анулювання спеціального дозволу на користування надрами та інших документів дозвільного характеру на користування надрами»

5) Частину 2 статті 6 ЗУ «Про житлово-комунальні послуги» викласти у такій редакції: «2. Виконавцями комунальних послуг є:

1) послуг з постачання та розподілу природного газу – постачальник, який на підставі ліцензії провадить діяльність із постачання природного газу, та оператор газорозподільної системи, до якої приєднані об'єкти газоспоживання споживача;

2) послуг з постачання та розподілу електричної енергії – енергопостачальник, який на підставі ліцензії провадить діяльність з електропостачання або інший суб'єкт, визначений законом;

3) послуг з постачання теплової енергії – теплопостачальна організація на підставі ліцензії;

4) послуг з постачання гарячої води – суб'єкт господарювання, який є власником (або володіє і користується на інших законних підставах) теплової, тепловикористальної або теплогенеруючої установки, за допомогою якої виробляє гарячу воду, якщо споживачами не визначено іншого постачальника гарячої води;

5) послуг з централізованого водопостачання – суб'єкт господарювання, що провадить господарську діяльність з централізованого водопостачання на підставі ліцензії;

6) послуг з централізованого водовідведення – суб'єкт господарювання, що провадить господарську діяльність з централізованого водовідведення на підставі ліцензії;

7) послуг з поводження з побутовими відходами – суб'єкт господарювання, визначений виконавцем послуг з вивезення побутових відходів у встановленому законодавством порядку»;

6) Пункти 11, 12, 14, 22, 23, 31, 32 частини 1 статті 7 ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності» виключити, нумерацію пунктів змінити з огляду на внесені зміни. Пункт 24 частини 1 статті 7 ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності» викласти у такій редакції:

«24) перевезення пасажирів та небезпечних вантажів річковим, морським, автомобільним, залізничним та повітряним транспортом, міжнародні перевезення пасажирів та вантажів автомобільним транспортом».

Результати дослідження, викладені у Розділі II, відображено у таких публікаціях автора: [23, с. 159 – 164], [222, с. 74 – 78], [223, с. 28 – 33], [225, с. 189 – 192], [226, с. 264 – 267], [228, с. 84 – 88], [229, с. 110 – 115], [231, с. 52 – 56], [232, с. 48 – 52], [233, с. 168 – 172], [234, с. 124 – 126], [236, с. 272 – 274], [237, с. 137 – 138].

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і знайдено нове вирішення наукового завдання щодо створення типології адміністративно-правових режимів, а також запропоновано низку висновків, основними з яких є такі:

1. Типологія є специфічним випадком класифікації, який вирізняється невичерпним характером, суттєвістю ознак поділу, зв'язками між елементами, які її утворюють. Найбільш значимими у контексті правничих досліджень видаються дві функціональні особливості типології: рейтингування та моделювання на основі «ідеального типу».

2. Методика створення типології адміністративно-правових режимів включає визначення сутності та характерних ознак об'єкта типологізації, виокремлення критеріїв типологізації, створення типологізаційної таблиці, редукція/субстракція отриманих типів, характеристика отриманих типів адміністративно-правових режимів.

3. Характерними ознаками правового режиму, які дозволяють відмежувати його від суміжних правових явищ, є власне, специфічне поєднання правових засобів та специфічне правове регулювання, відмінне від так званого «загального правила», чітко окреслені часові, суб'єктні чи просторові межі та комплексність правового регулювання. Викладене дозволило сформулювати визначення поняття «правовий режим»: сукупність правових засобів, за допомогою яких специфічно (відмінно від загального правила) у комплексі врегульовано чітко окреслену в часі/просторі/за колом осіб сферу суспільних відносин. При цьому структурно правовий режим включає мету режиму (чого законодавець хоче досягти, вводячи в дію певний правовий режим), межі режиму (на який простір, в яких часових межах та на яке коло осіб поширюється дія режиму), режимні заходи (особливі правила поведінки, які вводяться законодавцем для тих суб'єктів, на яких

поширюється дія режиму), гарантії режиму (сукупність юридичних механізмів, за допомогою яких реалізуються режимні заходи).

4. Кожен елемент адміністративно-правових режимів, описаний вище, зазнає впливу адміністративного права. Відповідно, метою адміністративно-правового режиму можна назвати досягнення цілей, які стоять перед органами публічної адміністрації. Заходи, які вживаються для введення в дію та підтримання адміністративно-правового режиму, переважно базуються на характерних для адміністративного права заборонах та зобов'язаннях. Суб'єктами адміністративно-правових режимів є особи, які володіють адміністративно право- та дієздатністю. Гарантіями адміністративно-правових режимів можна назвати встановлення юридичної відповідальності за порушення правил режиму, створення спеціальних механізмів відшкодування шкоди та компенсації збитків, завданих встановленням режиму, закріплення чітких законодавчих процедур дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування у випадку, якщо вони пов'язані з обмеженням прав людини тощо. Описані вище характеристики адміністративно-правових режимів дозволили визначити їх як сукупність правових засобів, переважно заборон і зобов'язань, за допомогою яких специфічно врегульовано чітко окреслену в часі/просторі/за колом осіб сферу адміністративно-правових відносин.

5. Базовими критеріями типології адміністративно-правових режимів мають стати підстави введення в дію адміністративно-правового режиму (об'єктивні чи суб'єктивні), мета встановлення такого режиму (модернізаційна чи стабілізаційна), носій адміністративно-правового режиму (територія, предмети, види діяльності тощо), засоби, на яких базується такий режим (заборони, зобов'язання, рекомендації), та результат впливу адміністративно-правового режиму на права людини (обмеження чи розширення каталогу прав людини та правових гарантій їх дотримання). У свою чергу, додатковими критеріями типологізації адміністративно-правових режимів варто назвати період дії адміністративно-правового режиму,

територію дії адміністративно-правового режиму, галузеву приналежність правових норм, які встановлюють режим, ієрархічний рівень норм, що встановлюють адміністративно-правовий режим тощо.

6. Типологію адміністративно-правових режимів, сформовану на базі основних та додаткових критеріїв, утворюють надзвичайні, установчі, предметні, контрольно-сервісні та пільгові режими.

7. До надзвичайних режимів належать: режим воєнного стану, режим надзвичайного стану, режим проведення антитерористичної операції, які характеризується такими ознаками: а) підставою введення в дію надзвичайних режимів слугують об'єктивні обставини, тобто такі, які лежать поза волею держави; б) метою введення в дію надзвичайних режимів є стабілізація ситуації, повернення її до попереднього стану; в) носієм надзвичайних режимів виступає діяльність суб'єктів владних повноважень щодо відвернення загроз територіальній цілісності, громадській безпеці, суверенітету і незалежності держави; г) панівними правовими засобами забезпечення надзвичайних режимів виступають заборони (для фізичних осіб та юридичних осіб приватного права) та зобов'язаннями (для суб'єктів владних повноважень, які відвертають загрози територіальній цілісності, громадській безпеці, суверенітету і незалежності держави); д) надзвичайні адміністративно-правові режими тісно пов'язані з обмеженням прав і свобод людини і громадянина – як гарантованих Конституцією України, так і гарантованих міжнародними договорами і угодами, стороною яких є Україна.

8. До установчих режимів належать режим окупованої території та правовий режим території, яка зазнала радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС. Характерними ознаками установчих режимів є такі: а) підставою їх запровадження є об'єктивні обставини, які не лише лежать поза волею держави, а й мають характер, що триває у часі; б) метою введення в дію установчих режимів є модернізація, тобто, встановлення нових чи удосконалення чинних правил поведінки; в) носієм установчих адміністративно-правових режимів виступає територія; г) конструюючи

установчі режими, законодавець зазвичай послуговується заборонами (для фізичних осіб та юридичних осіб приватного права) та зобов'язаннями (для суб'єктів владних повноважень); д) у межах дії установчих адміністративно-правових режимів встановлюється порівняно менше обмежень прав і свобод людини і громадянина, ніж за надзвичайних режимів, що, тим не менш, не вважає віднести перші до категорії обмежувальних режимів.

9. Предметні режими включають режим поводження з вогнепальною зброєю, режим наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, режим відходів, у тому числі радіоактивних, режим державної таємниці. Основними рисами предметних режимів, на нашу думку, можна вважати такі: а) підстава введення в дію предметних режимів є суб'єктивною, такою, що лежить у площині усвідомлених потреб законодавця, а не зумовлена якимись об'єктивними загрозами; б) за метою введення в дію предметні режими належать до модернізаційних, тобто вони спрямовані на встановлення правил поводження з певними предметами або покращення правил, які існували до цього; в) носіями предметних режимів вважаємо окремі групи предметів, які характеризуються спільною ознакою – неналежне поводження з ними може потягти за собою загрозу життю, здоров'ю осіб, довкіллю та державній безпеці та суверенітету; г) переважно предметні режими забезпечуються встановленням заборон, також характерним є дозвільний порядок допуску до поводження з об'єктами, які є носіями предметних режимів; д) з огляду на результат впливу на права людини предметні режими є обмежувальними.

10. Контрольно-сервісний тип адміністративно-правових режимів включає в себе митні режими, режим державного кордону, прикордонний режим, режим у пунктах пропуску через державний кордон України, паспортний режим: а) підстава введення в дію контрольно-сервісних режимів є суб'єктивною і нею слугує усвідомлена законодавцем потреба врегулювати певну сферу відносин; б) метою введення в дію контрольно-сервісних режимів є модернізація, тобто встановлення нових чи удосконалення чинних

правил; в) носієм режимів контрольно-сервісного типу є порядок здійснення органами публічної адміністрації діяльності щодо контролю у певних сферах або надання послуг населенню; г) основними засобами забезпечення контрольно-сервісних режимів є заборони та зобов'язання; д) з огляду на результат впливу контрольно-сервісних режимів на обсяг прав і свобод людини і громадянина, вони є обмежувальними. Було досліджено, що зазначений тип режиму також характеризується значною «роздробленістю» та тісним зв'язком з євроінтеграційними процесами.

11. До режимів пільгового типу належать режим спеціальної (вільної) економічної зони та режим ліцензування. Зокрема, було виявлено, що останні наділені такими ознаками: а) підставою запровадження пільгових режимів слугують суб'єктивні обставини, а саме бажання законодавця врегулювати певну сферу суспільних відносин; б) мета введення в дію пільгових режимів – модернізаційна; в) носієм пільгових режимів виступає порядок здійснення певних видів діяльності; г) панівними засобами забезпечення пільгових режимів є зобов'язання та рекомендації, рідше – заборони; д) у межах пільгових режимів відбувається розширення каталогу прав і свобод людини і громадянина і надаються додаткові гарантії їх дотримання.

12. Запропоновано максимально чітко сформулювати підстави введення в дію надзвичайних режимів, доповнивши, зокрема, ст. 1 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Для створення механізму парламентського контролю за введенням в дію режиму проведення антитерористичної операції запропоновано доповнити ст. 18 Закону України «Про боротьбу з тероризмом». У зв'язку з необхідністю строгого визначення часових меж дії надзвичайних режимів запропоновано внести зміни до ст. 5 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Також вбачається за необхідне внесення змін до ст. 27 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» та ст. 24 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» для удосконалення механізму повідомлення про дерогацію щодо міжнародних договорів і угод. Для закріплення принципу

пропорційності у діяльності органів і осіб, наділених владними повноваженнями, в умовах надзвичайних режимів, запропоновано внести зміни до ч. 1 ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану».

Враховуючи необхідність чіткого визначення межі дії установчих режимів запропоновано внести зміни до ст. 3 розділу II. Прикінцеві та перехідні положення Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України». Для створення механізмів компенсації та поновлення прав і свобод, обмежених внаслідок встановлення установчих режимів, доведено необхідність внесення змін до ст. 8 Закону України «Про державний реєстр виборців» та ст. 59 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

13. Запропоновано визначити новий вид судових експертиз та експертних досліджень – експертизу відходів, для чого необхідно внести відповідні зміни до Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень. Вказано на необхідність виконання ст. 18 Закону України «Про відходи» та усунення прогалини у правовому регулюванні – з цією метою запропоновано розробити і затвердити Порядок надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами.

14. Для усунення прогалини у правовій системі України щодо статусу особи без громадянства (апатрида) сформульовано пропозиції щодо ухвалення в якості Закону України Проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визнання особою без громадянства» № 9123 від 21.09.2018 р. або аналогічного йому. Для припинення порушення вимог Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів» запропоновано ст. 2-1, внесену Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та

експортом лісоматеріалів» щодо тимчасової заборони експорту лісоматеріалів у необробленому вигляді», вилучити. Також сформульовано позицію щодо необхідності продовження роботи над укладенням Угод між Кабінетом Міністрів України та Урядами Польщі, Угорщини, Словаччини та Румунії про спільний контроль осіб, транспортних засобів, товарів та предметів у спільних пунктах пропуску через державний кордон.

15. Для приведення чинного законодавства у відповідність до сутнісних ознак пільгових адміністративно-правових режимів запропоновано внести зміни до ст. 1, 7, 13 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», ст. 15 Кодексу про надра, ст. 1 Закону України «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях», ст. 6 Закону України «Про житлово-комунальні послуги».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Bailey Kenneth D. Typologies and taxonomies: An introduction to classification techniques. Suga Publications, Inc., 1994. 125 p.
2. Becker, H. Constructive typology in the social sciences. *American Sociological Review*. 1940, Vol. 5, № 1, Feb., pp. 40-55.
3. Сапеччи V. Typologies in relation to mathematical models. *Ikon suppl.* 1966. № 58. pp. 1-62.
4. Constitution of Afghanistan / The Rise of Modern Constitutionalism. URL : <http://www.modern-constitutions.de> (дата звернення: 05.07.2018).
5. Constitution of Chile / The Rise of Modern Constitutionalism. URL : <http://www.modern-constitutions.de> (дата звернення:05.07.2018).
6. Constitution of Republic of the Congo / The Rise of Modern Constitutionalism. URL : <http://www.modern-constitutions.de> (дата звернення: 05.07.2018).
7. Constitution of the United States of America 1789 / United States Senate. URL : http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm (дата звернення:05.07.2018).
8. Criterion / English Oxford Dictionaries. URL: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/criterion> (дата звернення: 15.07.2018).
9. Rosenbloom David H. Administrative Law / Public Administration and Public Policy. Administrative Law. URL: <http://www.eolss.net/sample-chapters/c14/e1-34-05-07.pdf> (дата звернення: 05/07.2017).
10. Fox William F. Understanding Administrative Law / Lexis Nexis. URL: https://www.lexisnexis.com/documents/pdf/20090218103837_large.pdf (дата звернення: 07.07.2017).
11. Franklin James. Aristotle on Species Variation. *Philosophy*. 1986. Vol. 61, №. 236., pp. 245–252.

12. Metzger Gillian E. Administrative Law, Public Administration, and the Administrative Conference of the United States. *The George Washington Law Review*. September. 2015. Vol. 83, №. 4/5. pp. 1517–1539.
13. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland / Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> (дата звернення: 05.07.2018).
14. Hempel C., Oppenheim P. Der Typusbegriff im Lichte der neuen Logik. Leiden: A. W. Siithoff's Uitgeversmii, 1936. 120 p.
15. Jaensch E. R. Die Eidetik und die typologische Forschungsmethode. Quelle und Meyer, Leipzig, 1935. 260 p.
16. Kluge S. Empirisch begründete Typenbildung in der qualitativen Sozialforschung. *Forum: Qualitative Sozialforschung*. Januar 2000. № 1. pp.15 – 23.
17. Law of Georgia «On Occupied Territories» from 23 October 2008 № 431 – IIS / Legislative Gerald of Georgia. URL: <https://matsne.gov.ge/en/document/download/19132/5/en/pdf> (дата звернення: 27.11.2018).
18. Logika dla prawników. Sławomir Lewandowski, Hanna Machinska, Andrzej Malinowski, Jacek Petzel. Pod redakcją Andrzeja Malinowskiego. Wydanie 7. Warszawa: LexisNexis, 2012. 326 p.
19. Lukowski Piotr. Logika praktyczna z elementami wiedzy o manipulacji. Warszawa: Wolters Kluwer business, 2012. 318 p.
20. McKinney, J. C. Constructive typology in social research / J. T. Doby, E. A. Suchman, J. C. McKinney, R. G. Francis, and J.P. Dean (eds.) / *An Introduction to Social Research*,. Harrisburg, PA: Stackpole. 1954. pp. 139–198.
21. Nawrot Oktawian. Wprowadzenie do logiki dla prawników. Seria Akademika. 4 Wydanie. Warszawa: Wolters Kluwer, 2017. 385 p.
22. Parsons T. The Structure of Social Action. Illinois: The Free Press of Glencoe, 1949. 368 pp.

23. Slavko A.S. Protection of human dignity in time of the emergency regimes: the practice of the European Court of Human Rights. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 3, Volume 2. С. 159–164.

24. Special Economic Zones Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development (April 2008) / The World Bank Group. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/343901468330977533/pdf/458690WP0Box331s0April200801PUBLIC1.pdf> (дата звернення: 21.05.2019).

25. Weber M. *The Methodology of the Social Sciences*. Translated and Edited by Edward A. Shils and Henry A. Finch. Illinois: The Free Press of Glencoe, 1949. 256 p.

26. Абушенко В.Л. Классификация. Типологизация. / Философский словарь. URL : <http://www.philosophydic.ru/klassifikaciya>; <http://www.philosophydic.ru/tipologizaciya> (дата звернення: 05.07.2017).

27. Адабаш О. В. Адміністративна відповідальність за порушення режиму державної таємниці. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер.: Право*. 2014. Вип. 25. С. 134–138.

28. Адабаш О. В. Поняття, сутність та ознаки адміністративно-правових режимів. *Європейські перспективи*. 2013. № 12. С. 36–40.

29. Административное право Украины. 2-е изд., перераб. и доп. Учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец./ Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гарашук и др; Под ред. проф. Ю.П. Битяка. Харьков: Право, 2003. 576 с.

30. Административное право. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. 3-е изд., пересмотр. и доп. Москва: Норма, 2008. 816 с.

31. Административно-правовые режимы. Монография / Рушайло В.Б. Москва: Щит-М, 2000. 264 с.

32. Адміністративне право України : [підручник / за заг. ред. д.ю.н., проф. Т. О. Коломоєць]. Київ: «Істина», 2008. 500 с.

33. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

34. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

35. Алексеев С. С. Теория права. Москва: Издательство БЕК, 1995. 320 с.

36. Алексеев С.С., Архипов С.И., Корельский В.М. и др. Теория государства и права / Алексеев С.С., Архипов С.И., Корельский В.М., Леушин В.И., Перевалов В.Д., Пучков О.А., Русинов Р.К., Семитко А.П., Тарасов Н.Н., Шабуров А.С. Под общ. ред. проф. С.С. Алексеева. Москва: Норма, 2004. 283 с.

37. Бабін Б., Плешко Е. Правовий режим тимчасово окупованої території України в Чорному та Азовському морях і Керченській протоці. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 2. С. 121–125.

38. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. Москва: Норма, 2001. 640 с.

39. Беляева Г.С. К вопросу о понятии правового режима ограничения. *Бизнес в законе*. 2013. № 4. С. 10–12.

40. Белєвцева В. В. Паспортний режим у системі забезпечення державної безпеки України. *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2012. Вип. 30. С. 21–32.

41. Белєвцева В. До питання класифікації адміністративно-правових режимів. *Вісник Академії правових наук України*. 2009. № 2. С. 103–111.

42. Бляхман Б.Я. Правовой режим в системе регулирования социальных отношений. Кемерово: Кузбассвузиздат, 1999. 171 с.

43. Боровинський С. Б. Витоки та сучасний стан кримінальної відповідальності за недбале зберігання вогнепальної зброї або бойових

припасів. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 4. С. 412–419.

44. Ботвінкін О. Система охорони державної таємниці в Україні. Історичний аспект. *Правове, нормативне та метрологічне забезпечення системи захисту інформації в Україні*. 2006. № 2 (13). С. 83–88.

45. Брокгауз, Ф. А. Иллюстрированный энциклопедический словарь: энциклопедический словарь / Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон. Современная версия. Москва: Эксмо, 2007. 704 с.

46. Брэбан Г. Французское административное право: Пер. с фр. / Под ред. и со вступ. ст. С. В. Боботова. Москва: Прогресс, 1988. 488 с.

47. Вакарюк Л. Основні підходи до розуміння поняття «правовий режим». *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 12. С. 196–201.

48. Васильєва Т. С. Ліцензування господарської діяльності як окремий напрямок адміністративно-правового режиму. *Право і Безпека*. 2011. № 1. С. 110–115.

49. Ведель Ж. Административное право Франции. Перевод с французского / Ведель Ж.; Под ред.: Крутоголов М.А.; Пер.: Энтин Л.М. Москва: Прогресс, 1973. 512 с.

50. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад і голов, ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

51. Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. 3-е изд. Москва: Юриспруденция, 2000. 528 с.

52. Віхров О. П. Віхрова І. О. Спеціальний режим господарювання на територіях, радіоактивно забруднених внаслідок Чорнобильської катастрофи. *Університетські наукові записки*. 2014. № 4. С. 119–126.

53. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России : учебн. пособ. Москва: НОРМА, 1997. 304 с.

54. Гайдамака І. О. Правовий режим: поняття та види. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2008. № 15. С. 120–127.

55. Гайдамака І. Юридична конструкція правового режиму. *Юридична Україна*. 2010. № 1. С. 30–33.
56. Галянтич М., Левшукова Н. Ліцензування підприємницької діяльності (деякі проблеми). *Право України*. 1993. № 5–6. С. 27–29.
57. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття: навчальний посібник / Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф., Золоторьова Н. І. / за заг. ред. доктора юридичних наук, професора І. П. Голосніченка. Київ: ГАН, 2005. 232 с.
58. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15> (дата звернення: 27.05.2019).
59. Гусєв Ю. В. Поняття спеціальних (вільних) економічних зон і територій пріоритетного розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 22. С. 59–65.
60. Дем'янчук Ю. В. Концепція адміністративно-правових режимів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 72. С. 305–309.
61. Диалектика и логика. Законы мышления / под. ред. Б.М. Кедрова. Москва: Издательство академии наук СССР, 1962. 336 с.
62. Довженко Л. М. Загальноправова характеристика окремих адміністративних порушень законодавства про державну таємницю. *Право і Безпека*. 2012. № 4. С. 50–53.
63. Елистратов А.И. Административное право. Москва: Типография И.Д. Сытина, 1911. 235 с.
64. Завгородня В. М. Категорія «Адміністративно-правовий режим» у понятійному апараті адміністративного права. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2010. № 6. С. 31–35.
65. Закон Республики Беларусь «О государственных секретах» от 19 июля 2010 № 170-3 / Комитет государственной безопасности Республики Беларусь. URL : <http://kgb.by/ru/zakon170-3/>(дата звернення: 27.04.2019).

66. Закон Республики Беларусь «О Государственной границе Республики Беларусь» от 21.07.2008 №419-3 / Законодательство Республики Беларусь. URL: <http://pravo.newsby.org/belarus/zakon0/z548.htm> (дата звернения: 27.04.2019).

67. Закон Республики Беларусь «О свободных экономических зонах» от 7 декабря 1998 № 213-3 / Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H19800213> (дата звернения: 23.05.2019).

68. Закон Республики Беларусь «О военном положении» от 13 января 2003 № 185-3 / Информационная система «Эталон». URL: <http://www.etalonline.by/> (дата звернения: 05.07.2018).

69. Закон Республики Беларусь «О чрезвычайном положении» от 24.06.2002 №117-3 / База «Законодательство стран СНГ». URL : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1988 (дата звернения: 07.07.2018).

70. Закон Республики Казахстан «О Государственной границе Республики Казахстан» от 16 января 2013 № 70-V / Информационные системы «Параграф». URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31320511#pos=113;-93 (дата звернения: 28.05.2019).

71. Закон Республики Казахстан «О специальных экономических зонах в Республике Казахстан» от 21 июля 2011 № 469-IV / Министерство индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан. URL: <http://miid.gov.kz/ru/pages/o-specialnyh-ekonomicheskikh-zonah-v-respublike-kazahstan> (дата звернения: 27.05.2019).

72. Закон Республики Казахстан «О специальных экономических зонах в Республике Казахстан» от 21 июля 2011 № 469-IV / Министерство индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан. URL: <http://miid.gov.kz/ru/pages/o-specialnyh-ekonomicheskikh-zonah-v-respublike-kazahstan> (дата звернения: 27.05.2019).

73. Закон Республики Молдова «О государственной границе Республики Молдова» от 04.11.2011 № 215 / Registrul De Stat Al Actelor Juridice Al Republicii Moldova. URL : <http://lex.justice.md/ru/342894/> (дата звернения: 27.04.2019).

74. Закон Республики Молдова «О государственной тайне» от 27.11.2008 № 245 / Registrul De Stat Al Actelor Juridice Al Republicii Moldova. URL : <http://lex.justice.md/ru/330847/> (дата звернения: 27.04.2019).

75. Закон Республики Молдова «О регулировании предпринимательской деятельности путем лицензирования» от 30.07.2001 № 451 / Registrul De Stat Al Actelor Juridice Al Republicii Moldova. URL : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=313293&lang=2> (дата звернения: 27.04.2019).

76. Закон Республики Молдова «О режимах чрезвычайного, осадного и военного положения» от 24 июня 2004 №212-XV / Registrul De Stat Al Actelor Juridice Al Republicii Moldova. URL : <http://lex.justice.md/> (дата звернения: 05.07.2018).

77. Закон Республики Молдова «Об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья)» от 22 июля 2005 №173-XVI / База «Законодательство стран СНГ» URL : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=18356 (дата звернения: 27.11.2018).

78. Зверев Н. Основания классификации государств в связи с общим учением о классификации. Москва: Университетская типография (М. Катков). 1883. 396 с. URL: <http://books.e-heritage.ru/book/10079477>(дата звернения: 05.07.2017).

79. ЗУ «Про архітектурну діяльність» від 20.05.1999 № 687-XIV/ База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14> (дата звернения: 27.05.2019).

80. ЗУ «Про банки і банківську діяльність» від 07.12.2000 № 2121-III / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2121-14> (дата звернення: 27.05.2019).

81. ЗУ «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 № 638-IV / База «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15> (дата звернення: 04.11.2018).

82. ЗУ «Про вибори народних депутатів» від 17.11.2011 № 4061-VI / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4061-17#n962> (дата звернення: 27.11.2018).

83. ЗУ «Про використання земель оборони» від 27.11.2003 № 1345-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1345-15> (дата звернення: 05.07.2017).

84. ЗУ «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 08.02.1995 № 39/95-ВР / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27.04.2019).

85. ЗУ «Про вищу освіту» від 01.07.2014 № 1556-VII / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 27.05.2019).

86. ЗУ «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень від 10.01.2002 № 2920-III / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2920-14> (дата звернення: 27.04.2019).

87. ЗУ «Про відходи» від 05.03.1998 № 187/98-ВР / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187/98-%D0%B2%D1%802> (дата звернення: 27.04.2019).

88. ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження українських лісів та запобігання незаконному вивезенню необроблених лісоматеріалів» від 06.09.2018 № 2531-VIII / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2531-19> (дата звернення: 27.04.2019).

89. ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із законодавчими актами України у сфері ліцензування» від 19.01.2006 № 3370-IV / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3370-15> (дата звернення: 27.04.2019).

90. ЗУ «Про громадянство України» від 18.01.2001 № 2235-III / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14> (дата звернення: 27.07.2019).

91. ЗУ «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального» від 19.12.1995 № 481/95-ВР / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/481/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27.05.2019).

92. ЗУ «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» від 30.10.1996 № 448/96-ВР / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27.05.2019).

93. ЗУ «Про державний кордон України» від 04.11.1991 № 1777-XII / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-12> (дата звернення: 27.04.2019).

94. ЗУ «Про Державний реєстр виборців» від 22.02.2007 № 698-V / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-16#n177> (дата звернення: 27.11.2018).

95. ЗУ «Про Державну прикордонну службу України» від 03.04.2003 № 661-IV / База «Законодавство України». URL: <https://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/661-15> (дата звернення: 27.04.2019).

96. ЗУ «Про державну таємницю» від 21.01.1994 № 3855-XII / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12> (дата звернення: 27.04.2019).

97. ЗУ «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» від 11.01.2000 № 1370-XIV / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1370-14> (дата звернення: 27.05.2019).

98. ЗУ «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20.11.2012 № 5492-VI / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17> (дата звернення: 27.04.2019).

99. ЗУ «Про житлово-комунальні послуги» від 09.11.2017 № 2189-VIII / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2189-19> (дата звернення: 27.04.2019).

100. ЗУ «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 № 1706-VII / База «Законодавство України». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/page?text=%F0%E5%E6%E8%EC> (дата звернення: 05.07.2017).

101. ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 № 1207-VII / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18> (дата звернення: 27.11.2018).

102. ЗУ «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях» від 18.09.2018 № 2545-VIII / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2545-19> (дата звернення: 27.04.2019).

103. ЗУ «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон» від 13.10.1992 № 2673-XII / База «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2673-12> (дата звернення: 27.04.2019).

104. ЗУ «Про затвердження Указу Президента України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 26.11.2018 № 2630-VIII / База «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2630-19#n5> (дата звернення: 07.12.2018).

105. ЗУ «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13.07.2000 № 1908-III / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1908-14> (дата звернення: 04.11.2018).
106. ЗУ «Про інвестиційну діяльність» від 18.09.1991 № 1560-XII / База «Законодавство України». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1560-12> (дата звернення: 27.04.2019).
107. ЗУ «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 30.04.2019).
108. ЗУ «Про лікарські засоби» від 04.04.1996 № 123/96-ВР/ База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27.05.2019).
109. ЗУ «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 02.03.2015 № 222-VIII / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19> (дата звернення: 27.04.2019).
110. ЗУ «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 № 595-VIII / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19#n533> (дата звернення: 27.11.2018).
111. ЗУ «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» від 15.02.1995 № 60/95-ВР / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/60/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27.04.2019).
112. ЗУ «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 27.05.2019).
113. ЗУ «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18.01.2018 № 2268-VIII / База «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19> (дата звернення: 05.07.2018).

114. ЗУ «Про побічні продукти тваринного походження, не призначені для споживання людиною» від 07.04.2015 № 287-VIII / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/255/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27.04.2019).

115. ЗУ «Про поводження з радіоактивними відходами» від 30.06.1995 № 255/95-ВР / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/255/95-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27.04.2019).

116. ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII / База «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 05.07.2018).

117. ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000 № 1550-III / База «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14> (дата звернення: 05.07.2018).

118. ЗУ «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27.02.1991 № 791а-XII / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791%D0%B0-12> (дата звернення: 27.11.2018).

119. ЗУ «Про прикордонний контроль» № 1710-VI від 05.11.2009 / База «Законодавство України». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1710-17> (дата звернення: 05.07.2017).

120. ЗУ «Про природно-заповідний фонд» від 16.06.1992 № 2456-XII / База «Законодавство України». URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-12/para0136#o136> (дата звернення: 05.07.2017).

121. ЗУ «Про ринок електричної енергії» від 13.04.2017 № 2019-VIII / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19> (дата звернення: 27.05.2019).

122. ЗУ «Про ринок природного газу» від 09.04.2015 № 329-VIII / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-19> (дата звернення: 27.05.2019).

123. ЗУ «Про санкції» від 14.08.2014 № 1644-VII / База даних «Законодавство України» URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18> (дата звернення: 01.10.2018).

124. ЗУ «Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області» від 24.12.1998 № 356-XIV / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356-14> (дата звернення: 27.05.2019).

125. ЗУ «Про спеціальну (вільну) економічну зону "Порто-франко" на території Одеського морського торговельного порту» від 23.03.2000 № 1607-III / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1607-14> (дата звернення: 27.05.2019).

126. ЗУ «Про спеціальну економічну зону "Миколаїв"» від 13.07.2000 № 1909-III / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1909-14> (дата звернення: 27.05.2019).

127. ЗУ «Про спеціальну економічну зону "Рені"» від 23.03.2000 № 1605-III / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1605-14> (дата звернення: 27.05.2019).

128. ЗУ «Про спеціальну економічну зону "Яворів"» від 15.01.1999 № 402-XIV/ База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/402-14> (дата звернення: 27.05.2019).

129. ЗУ «Про спеціальну економічну зону туристсько-рекреаційного типу "Курортотоліс Трускавець"» від 18.03.1999 № 514-XIV/ База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-14> (дата звернення: 27.05.2019).

130. ЗУ «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28.02.1991 № 796-XII / База

«Законодавство України». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/796-12> (дата звернення: 02.01.2019).

131. ЗУ «Про створення вільної економічної зони "Крим" та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» від 12.08.2014 № 1636-VII / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1636-18> (дата звернення: 27.11.2018).

132. ЗУ «Про телебачення і радіомовлення» від 21.12.1993 № 3759-XII / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3759-12#n351> (дата звернення: 27.05.2019).

133. ЗУ «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» від 02.09.2014 № 1669-VII / База «Законодавство України». URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1669-18> (дата звернення: 05.07.2018).

134. ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 № 3166-VI / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 02.01.2019).

135. Зуєв В. А. Міжнародно-правове регулювання поведження з відходами: історія, сучасність, перспективи. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 3. С. 161 – 168.

136. Ивлев Ю.В. Логика для юристов: Учебник. Москва: Изд-во «Юридический колледж МГУ», 1996. 304 с.

137. Исаков В.Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы // Проблемы теории государства и права / под ред. С.С. Алексеева. Москва: Юридическая литература, 1987. С. 258–259.

138. Івченко А. О. Тлумачний словник української мови: 12–те вид., випр. Харків: Фоліо, 2007. 540 с.

139. Іляшко О. О. Особливості правового режиму анексованих та окупованих територій. *Приватне та публічне право*. 2017. № 4. С. 3–8.
140. Іляшко О. О. Правовий режим тимчасово окупованих територій: поняття та сутність. *Юридична Україна*. 2017. № 9-10. С. 39–46.
141. Інформаційний лист Державної регуляторної служби України від 09.08.2018 року / Державна регуляторна служба України. URL: <http://www.drs.gov.ua/press-room/informatsijnyj-lyst-shhodo-dozvoliv-na-zdijsnennya-operatsij-u-sferi-povodzhennya-z-vidhodamy/> (дата звернення: 12.07.2019).
142. Каган М.С. Системное рассмотрение основных способов группировки. Избранные труды в VII томах. Том I. Проблемы методологии. Санкт-Петербург: И.Д. «Петрополис», 2006. 356 с.
143. Карелін В. В. Проблеми класифікації адміністративно-правових режимів у сфері організації виконання покарань. *Право і суспільство*. 2016. № 5(2). С. 95–102.
144. Коваленко Н. В. Адміністративно-правові режими : дис. докт. юр. наук : спец. 12.00.07 / Коваленко Наталія Володимирівна. Запоріжжя, 2017. 529 с.
145. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X/ База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 27.04.2019).
146. Кодекс України про надра від 27.07.1994 № 132/94-ВР/ База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132/94-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 27.04.2019).
147. Колпаков В.К. Адміністративне право України / Навчальний посібник. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 544 с.
148. Конопльов В. В. Категорія «адміністративно-правових режимів» в юридичній науці та законодавстві України. *Форум права*. 2010. № 1. С. 170–174.

149. Конституция Республики Молдова от 29.07.1994 / Правительство Республики Молдова. URL:

<http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=311496&lang=2>

(дата звернення: 27.11.2018).

150. Коробочкіна Л. Л. Паспортний режим в Україні як вид адміністративно-правового режиму : автореф. дис. канд. юр. наук : спец. 12.00.07 / Коробочкіна Любов Леонідівна. Одеса, 2016. 26 с.

151. Коссе Д.Д. Значення та сутність правового режиму в правовій системі України. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 25–29.

152. Крестьянінов О.О. Правове регулювання митних режимів: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Крестьянінов Олександрович. Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2002. 20 с.

153. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III/ База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 27.04.2019).

154. Крисань Т. Є. Теоретико-правова характеристика категорії «юридична гарантія»: загальнотеоретичний аналіз. *Часопис цивілістики*. 2013. Вип. 14. С. 51–54.

155. Лазарева М. И. «Правовой режим» как категория административного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2016. Вип. 36(2). С. 39–42.

156. Ласточкин В.В. Административно-правовые режимы, используемые в интересах охраны государственной границы: Учебное пособие. Москва: МВ И ФПС РФ, 1999. 104 с.

157. Ляковский И.И. Правовой режим как элемент правового регулирования. *Вестник Полоцкого государственного университета*. 2016. № 13. С. 138–146.

158. Магда С. О. Місце надзвичайних адміністративно-правових режимів у класифікації правових режимів. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право.* 2014. № 1106, вип. 17. С. 69–73.

159. Маилян С. С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью : дис. докт. юр. наук : 12.00.14 / Маилян Самвел Суменович. Москва, 2002. 284 с.

160. Маковська О. В. Поняття і класифікація адміністративних режимів у теорії адміністративного права. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2015. Вип. 3. С. 196–199.

161. Маркова-Мурашова С.А. Классификация, типология, систематизация правовых понятий как методологические предпосылки конкретизации законодательства. *Юридическая техника.* 2007. № 1. С. 164–171.

162. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права : учебник для вузов. Москва: «Юрист», 2004. 512 с.

163. Матузов, Н. И., Малько, А. В. Правовые режимы: вопросы теории и практики. *Правоведение.* 1996. № 1. С. 16–29.

164. Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система: монографія. Ірпінь: Видавництво Національного університету державної податкової служби України, 2013. 342 с.

165. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 27.04.2019).

166. Мінка Т. П. Онтологічна характеристика правового режиму. *Право і суспільство.* 2012. № 3. С. 123–127.

167. Мінка Т. П. Особливості класифікації адміністративно-правових режимів. *Форум права.* 2012. № 3. С. 453–458.

168. Мінка Т. П. Співвідношення категорій «правовий режим адміністративного права» та «адміністративно-правовий режим» в науці адміністративного права. *Право і суспільство*. 2011. № 1. С. 118–121.

169. Модельний закон про зброю від 06.12.1997 / База «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_a16 (дата звернення: 27.04.2019).

170. Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. Москва: Юридическая литература, 1985. 144 с.

171. Наказ Державної митної служби «Про затвердження Тимчасового положення про тимчасову зону митного контролю в місці прибуття автотранспорту» від 09.02.2010 № 94 / Закон і норматив. URL: <https://www.zakon-i-normativ.info/index.php/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=599445&menu=744194> (дата звернення: 05.07.2018).

172. Наказ МВС «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів» від 21.08.98 № 622 / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98> (дата звернення: 27.04.2019).

173. Наказ Міністерства екології та природних ресурсів «Про затвердження Інструкції про порядок вилучення та передання на зберігання до органів внутрішніх справ вилученої у порушників природоохоронного законодавства вогнепальної та іншої зброї і боєприпасів» від 31.03.2003 N 56/М / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0298-03> (дата звернення: 27.04.2019).

174. Наказ Міністерства охорони здоров'я «Про деякі питання віднесення засобів і речовин до аналогів наркотичних засобів і психотропних речовин» від 03.04.2019 № 715 / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0655-19> (дата звернення: 27.06.2019).

175. Наказ Міністерства транспорту «Про затвердження Положення про загін відомчої охорони судноплавних шлюзів та Запорізького району гідротехнічних споруд» від 16.02.2004 № 89 / База «Законодавство України». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0268-04> (дата звернення: 05.07.2017).

176. Наказ Міністерства юстиції «Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень» від 08.10.98 № 53/5 / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98> (дата звернення: 27.04.2019).

177. Наказ СБУ «Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю» від 12.08.2005 № 440 / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0902-05#n14> (дата звернення: 27.04.2019).

178. Наказ Управління державної охорони України «Про затвердження Порядку забезпечення безпеки посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона у місцях постійного та тимчасового перебування» від 27.05.2011 № 210. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0700-11> (дата звернення: 05.07.2017).

179. Настюк В. Я., Белєвцева В. В. Адміністративно-правові режими в Україні : монографія. Харків: Право, 2009. 128 с.

180. Неугодніков А. О. Адміністративно-правовий аналіз діяльності спеціальних (вільних) економічних зон в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2008. Вип. 42. С. 212–215.

181. Общая теория права: Учебник для юридических вузов / Ю.А. Дмитриев, И.Ф. Казьмин, В.В. Лазарев и др.; Под общ. ред. А.С. Пиголкина. 2-е изд., испр. и доп. Москва: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1996. 384 с.
182. Олійник В. І. Визначення родової належності поняття «державна таємниця». *Право і суспільство*. 2015. № 5(2). С. 143–148.
183. Пацурківський Ю.П. Теоретичні проблеми розуміння сутності категорії правовий режим. *Вісник Маріупольського державного університету. Сер. : Право*. 2013. Вип. 6. С. 105–111.
184. Перелік СЕЗ та ТПР / Міністерство економічного розвитку та торгівлі України. URL: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=65af61ae-d9d8-48fc-b1f0-a8ee8094994b&title=PerelikSezTaTpr> (дата звернення: 21.07.2019).
185. Пінчук І. С. До питання адміністративно-правових засад контролю обігу наркотичних засобів. *Право і Безпека*. 2013. № 3. С. 41–47.
186. ПКМУ «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами» від 13.07.2016 р. № 446 / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/446-2016-%D0%BF> (дата звернення: 27.04.2019).
187. ПКМУ «Про затвердження Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками» від 12.08.2015 р. № 647 / Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248463345> (дата звернення: 27.04.2019).
188. ПКМУ «Деякі питання ліцензування господарської діяльності з культивування рослин, включених до таблиці І переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого Кабінетом Міністрів України, розроблення, виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізації (відпуску), ввезення на територію України, вивезення з території України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, включених до зазначеного переліку»

від 06.04.2016 р. № 282 / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/282-2016-%D0%BF> (дата звернення: 27.04.2019).

189. ПКМУ «Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб» від 08.06.2016 № 376 / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF> (дата звернення: 02.01.2019).

190. ПКМУ «Про затвердження переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів» від 06.05.2000 р. № 770 / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/770-2000-%D0%BF#n11> (дата звернення: 27.04.2019).

191. ПКМУ «Про затвердження Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження» від 22.10.2014 № 564 / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2014-%D0%BF> (дата звернення: 02.01.2019).

192. ПКМУ «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України» від 20.08.2014 р. № 360 / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF> (дата звернення: 27.04.2019).

193. ПКМУ «Про затвердження Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю» від 18.08.2010 р. № 751 / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/751-2010-%D0%BF> (дата звернення: 27.04.2019).

194. ПКМУ «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного демографічного реєстру та надання з нього інформації, взаємодії між уповноваженими суб'єктами, а також здійснення ідентифікації та верифікації» від 18.10.2017 р. № 784 / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784-2017-%D0%BF#n12> (дата звернення: 27.04.2019).

195. ПКМУ «Про затвердження Порядку подання декларації про відходи та її форми» від 18.02.2016 р. № 118 / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118-2016-%D0%BF> (дата звернення: 27.04.2019).

196. ПКМУ «Про Концепцію розвитку державної системи ліцензування підприємницької діяльності за її видами» від 23.09.1996 р. № 1164 / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1164-96-%D0%BF> (дата звернення: 27.04.2019).

197. ПКМУ «Про прикордонний режим» від 27.07.1998 р. № 1147 / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-98-%D0%BF> (дата звернення: 27.04.2019).

198. ПНБУ «Про затвердження Положення про ліцензування банків» від 22.12.2018 № 149 / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0149500-18> (дата звернення: 27.04.2019).

199. Постанова ВРУ «Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування» від 17.03.2015 № 252-VIII / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252-viii> (дата звернення: 27.11.2018).

200. Постанова ВРУ «Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод» від 21.05.2015 № 462-VIII / База «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/462-19> (дата звернення: 07.11.2018).

201. Постановление правительства Молдовы «О подтверждении основных гарантий населению Приднестровья» от 02.08.2005 № 814 / Правительство республики Молдова. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=304892&lang=2> (дата звернення: 27.01.2019).

202. Постановление Правительства Молдовы «Об установлении границ зоны военного конфликта и времени начала и окончания боевых действий в днестровской зоне Республики Молдова» от 12.10.1992 №. 662 / Правительство Республики Молдова. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=303784&lang=2> (дата звернення: 27.11.2018).

203. Проект ПКМУ «Про затвердження Порядку надання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами та подання декларації про відходи» / База даних «Ліга-Закон». URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/NT0976.html (дата звернення: 12.06.2019).

204. Рабинович П.М. Упрочение законности – закономерность социализма. Львів: Вища школа, 1975. 260 с.

205. Резнік І. М. Співвідношення категорій «адміністративно-правовий режим» та «митний режим». *Вісник Академії митної служби України. Сер. : Право.* 2009. № 1. С. 110–113.

206. Робак В. А. Незаконне поводження з вогнепальною зброєю. *Часопис Київського університету права.* 2013. № 2. С. 294–296.

207. Рожкова Л. П. Принципы и методы типологии государства и права.; Под ред.: Байтин М.И. Саратов: Издательство Саратовского университета, 1984. 116 с.

208. Рожкова Л. П. О принципах типологии государства и права. *Правоведение.* 1975. № 2. С. 26–35.

209. Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их значение и структура. *Государство и право.* 1996. № 9. С. 84–91.

210. Романовская В.Б., Пужаев В.В. Правовой режим как общетеоретическая категория: проблемные аспекты понимания. *Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова.* 2014. № 4. С. 178–181.

211. Ростовська К. В. Заходи адміністративного примусу за порушення режимів паспортизації та реєстрації фізичних осіб. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право.* 2014. № 1106, вип. 17. С. 66–69.

212. Ростовська К. В. Проблемні питання класифікації адміністративно-правових режимів. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право.* 2013. № 1062, вип. 14. С. 84–87.

213. Рубченко С.О. Правовой режим: понятие и признаки. *Вектор науки ТГУ.* 2010. № 2(2). С. 147–148.

214. Саакян М. Б. Правовий режим як особливий порядок регулювання суспільних відносин. *Південноукраїнський правничий часопис.* 2015. № 1. С. 14–16.

215. Савенко І. М. Сучасні підходи до поняття державного кордону та його охоронна функція: теоретичні аспекти. *Ефективність державного управління.* 2012. Вип. 33. С. 111–116.

216. Савчин М.В. Сучасні тенденції конституціоналізму у контексті глобалізації та правового плюралізму: монографія. Ужгород: РІК-У, 2018. 440 с.

217. Сverdlichenko V. P. Система юридичних гарантій здійснення права на честь, гідність та ділову репутацію в умовах надзвичайного або воєнного стану. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право.* 2016. Вип. 21. С. 265–268.

218. Семіног О. О. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання паспортно-візового режиму в Україні. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ.* 2010. № 3. С. 174–181.

219. Сидор В. Д. Правовий режим новоствореного Чорнобильського радіаційно-екологічного біосферного заповідника. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія».* 2017. Вип. 2. С. 184–192.

220. Скакун О.Ф. О термино-понятиях «типология», «типологизация», «тип» в сравнительном правоведении. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского Серия «Юридические науки»*. 2007. Том 20 (59), № 2. С. 101–104.

221. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.

222. Славко А. С. Обмеження прав і свобод людини і громадянина за умов дії режиму воєнного стану: порівняльно-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія «Право»*. 2016. Вип. 41, Том 2. С. 74–78.

223. Славко А. С. Аналіз поняття «Правовий режим окупованої території». *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2015. № 1 (12). С. 28–33.

224. Славко А.С. Використання типології у правничих науках // Юриспруденція та наукові товариства у ЗВО – шлях формування правника: матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Кривий Ріг, 27 квітня 2018 р.). Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2018. С. 38–40.

225. Славко А. С. Історичний розвиток концепції надзвичайних режимів. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2018. Вип. 2, Том 1. С. 189–192.

226. Славко А.С. Надзвичайні режими в конституціях світу: компаративістський аспект // Конгрес міжнародного та європейського права: збірник наукових праць (м. Одеса, 25–26 травня 2018 р.). Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія»; Фенікс, 2018. С. 264–267.

227. Славко А. С. Окремі критерії класифікації адміністративно-правових режимів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 6. С. 233–236. URL: http://www.pap.in.ua/6_2015/71.pdf

228. Славко А.С. Особливі правові режими в законодавстві Російської імперії в кінці XIX – на початку XX ст. // Суспільно-політичні процеси на українських землях: історія, проблеми, перспективи: матеріали IV Всеукр. наук.- практ. конф.: у 2 част. (м. Суми, 19 травня 2017 р.) / ред. колегія: В.М. Власенко, С.І. Дегтярьов та ін. Суми: Сумський державний університет, 2017. Ч. 1. С. 84–88.

229. Славко А. С. Особливості регулювання банківських відносин за умов дії режиму окупованої території та режиму проведення антитерористичної операції. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 3. С. 110–115.

230. Славко А. С. Підходи до законодавчого визначення поняття «правовий режим». *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2017. Вип. 3, Том 2. С. 57–60.

231. Славко А. С. Право собственности в условиях действия чрезвычайных режимов: международно-правовой контекст. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2018. №4-1. С. 52–56.

232. Славко А. С. Правовий режим воєнного стану: порівняльно-правовий аспект. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2015. № 2 (13). С. 48–52.

233. Славко А.С. Правовий режим окупованої території: міжнародно-правовий аспект // Міжнародні відносини: історія, теорія та практика»: матеріали міжнародної науково-практичної дистанційної конференції (м. Суми, 26 жовтня 2017 р.). / укл.: Л.Л. Гончаренко та О.Б. Потапова. Суми: Сумський державний педагогічний університет імені А.С. Макаренка, 2017. С. 168–172. URL: <http://repository.sspu.edu.ua/handle/123456789/5523>.

234. Славко А.С. Принципи права ЄС у контексті законодавства про правові режими // Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти: матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 23 листопада 2017 р.) : у 2 ч. Полтава: Россава, 2017. Ч. 1. С. 124–126.

235. Славко А.С. Режим санкцій і його вплив на господарську діяльність підприємства // Актуальні проблеми цивільного та господарського права: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Кривий Ріг, 07 жовтня 2016 р.). Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2016. С. 255–257.

236. Славко А.С. Режими воєнного та надзвичайного стану як ознака об'єктивної сторони злочину // П'яті Харківські кримінально-правові читання: матеріали Міжнародної наукової конференції студентів та аспірантів (м. Харків, 12–13 травня 2016 р.). Харків: Право, 2016. С. 272–274.

237. Славко А.С. Свобода вираження поглядів за умов дії надзвичайних режимів: практика ЄСПЛ // Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти: матеріали III Всеукраїнської за міжнародною участю науково-практичної конференції (м. Полтава, 25–26 жовтня 2018 р.). Полтава: Россава, 2018. С. 137–139.

238. Словник української мови: в 11 томах. Том 8, 1977. С. 485. URL:<http://sum.in.ua/s/rezhym> (дата звернення: 05.07.2017).

239. Смелянець Г. Є. Методи та режими правового регулювання. *Актуальні проблеми держави і права*. 2004. Вип. 22. С. 89–94.

240. Соколова І.А. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харків, 2011. 23 с.

241. Стричинець О.В. Класифікація як логічна операція у сфері права. *Гуманітарний часопис*. 2007. № 4. С. 112–117.

242. Таможенный кодекс Республики Беларусь от 4 января 2007 г. № 204-3 / WIPO: World Intellectual Property Organisation. URL: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/ru/by/by031ru.pdf> (дата звернення: 29.05.2019).

243. Тимошенко К. М. Ліцензування підприємництва: деякі питання історії розвитку. *Актуальні проблеми держави і права*. 2004. Вип. 22. С. 379–384.

244. Томашевский Ю.С. Типологизация и классифицирование культур в трудах М.С. Кагана: к проблеме способов упорядочивания. *Общество. Среда. Развитие*. 2013. №4. С.72–76.

245. Томашевська О. А. Питання функціонування вільних економічних зон в Україні. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Сер. : Економіка, аграрний менеджмент, бізнес*. 2013. Вип. 181(6). С. 231–237.

246. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Молдова про спільний контроль осіб, транспортних засобів, товарів та предметів у спільних пунктах пропуску через українсько-молдовський державний кордон від 06.10.2017 / База «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/498_005-17 (дата звернення: 27.04.2019).

247. Угода між урядом України та урядом Італійської Республіки про взаємну охорону секретної інформації від 06.06.2001 / База «Законодавство України». URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/380_021 (дата звернення: 05.07.2017).

248. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 / База «Законодавство України». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 27.04.2019).

249. УП «Питання організації виконання Закону України "Про громадянство України"» від 27.03.2001 року № 215/2001 / База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215/2001> (дата звернення: 27.07.2019).

250. УП «Про введення воєнного стану в Україні» від 26.11.2018 № 393/2018 / База «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/2018> (дата звернення: 07.12.2018).

251. УП «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» від 03.12.2005 №1692/2005 / Офіційне представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/16922005-3598> (дата звернення: 07.12.2018).

252. УП «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності» від 10.06.1997 № 503/97 / База «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/503/97> (дата звернення: 07.11.2018).

253. УП «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» від 14.04.2014 № 405/2014 / База «Законодавство України». URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405/2014> (дата звернення: 05.07.2018).

254. УП «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 липня 2015 року "Про додаткові заходи щодо запровадження безвізового режиму між Україною та Європейським Союзом"» від 18.08.2015 № 478/2015/ База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/478/2015> (дата звернення: 04.11.2018).

255. УП «Про спеціальну економічну зону "Інтерпорт Ковель"» від 22.06.1999 № 702/99/ База «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/702/99> (дата звернення: 27.05.2019).

256. Утяшов Э.К. Правовые режимы: понятие, признаки, структура, методы правового регулирования. *Право и политика*. 2014. №2. С. 252–259.

257. Федоренко О. О. Керсіцький С. О., Курбатов А. І. Проблемні питання правового регулювання обігу інформації з обмеженим доступом (державна таємниця та службова інформація). *Право та інноваційне*

суспільство. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pric_2013_1_17. (дата звернення: 02.02.2019).

258. Фролов Ю. М. Суб'єкти адміністративного права: сутність та підстави класифікації. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 549–557.

259. Царенко В. І. Митний режим як вид правового режиму: поняття та зміст. *Університетські наукові записки*. 2013. № 1. С. 206–211.

260. Царенко В. І. Правові режими, які застосовують в охороні державного кордону України: порівняльний аналіз. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 351–360.

261. Царенко В. І., Луценко Л. В. Митний режим як вид правового режиму: поняття, зміст та можливості використання. *Митна безпека*. 2013. № 1. С. 86–91.

262. Чернявська Л. В. Поняття вільної економічної зони на прикладі ВЕЗ «Крим». *Вісник Університету банківської справи Національного банку України*. 2014. № 3. С. 45–48.

263. Чуприна Ю. Ю. Правові основи адміністративно-правових режимів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 29(2). С. 116–119.

264. Шаповалова В. С. Базисні ознаки, поняття та класифікація кримінальної вогнепальної зброї. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2013. Вип. 61. С. 289–294.

265. Шапочкіна М. В. Адміністративно-правовий режим ліцензування в Україні та його види. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2014. № 3. С. 235–242.

266. Шевчук О. М. Контрольні правовідносини у сфері обігу наркотичних засобів, їх зміст та особливості. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2013. № 1(1). С. 167–174.

267. Шепелєв А.М. Поняття правового режиму і його зв'язь з юридическим язиком. *Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки*. 2013. № 11. С. 172–176.

268. Шмідт-Ассман Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права. пер. з нім. Г. Рижков, І. Соїко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. 2-ге вид., перероблене і доповнене. Київ: «К.І.С.», 2009. 552 с.

269. Шпомер А. Ліцензування господарської діяльності як засіб державного регулювання економіки. *Підприємництво, господарство і право*. 2004. № 2. С. 41–44.

270. Шульга М. Г. Митний режим: основи правового регулювання. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія : Економічна теорія та право. 2013. № 4. С. 270–280.

271. Шутова О. С. Особливості розвитку вільних економічних зон і територій пріоритетного розвитку в Україні. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2015. № 4(1). С. 81–87.

272. Щур Б. В. Поповчук С. К. Сутність та особливості правових режимів. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2010. Вип. 4. С. 146–150.

273. Юрескул В. О. Соціально-правові аспекти управління у сфері поводження з побутовими відходами. *Актуальні проблеми держави і права*. 2008. Вип. 37. С. 229–233.

274. Якимчук Н. Поняття «правовий статус», «правове положення», «правовий модус» та «правовий режим»: теоретико-правовий аналіз. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 3. С. 11–18.

275. Яковлев О.А. «Правовий режим»: підходи до визначення поняття. *Право та інновації*. 2010. №2. С. 80–85.

276. Яценко О.В. Історичний розвиток інституту ліцензування. *Митна справа*. 2013. №5 (2.1). С. 315 – 320.

**Список публікацій здобувача за темою дисертації та відомості про
апробацію результатів дисертації:**

1. Славко А. С. Аналіз поняття «Правовий режим окупованої території». *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2015. № 1 (12). С. 28–33.
2. Славко А. С. Окремі критерії класифікації адміністративно-правових режимів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 6. С. 233–236. URL: http://www.pap.in.ua/6_2015/71.pdf. (Index Copernicus).
3. Славко А. С. Правовий режим воєнного стану: порівняльно-правовий аспект. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2015. № 2 (13). С. 48–52.
4. Славко А. С. Особливості регулювання банківських відносин за умов дії режиму окупованої території та режиму проведення антитерористичної операції. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 3. С. 110–115. (Index Copernicus).
5. Славко А. С. Обмеження прав і свобод людини і громадянина за умов дії режиму воєнного стану: порівняльно-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія «Право»*. 2016. Вип. 41. Том 2. С. 74–78. (Index Copernicus).
6. Славко А. С. Підходи до законодавчого визначення поняття «правовий режим». *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2017. Вип. 3, Том 2. С. 57–60. (Index Copernicus).
7. Славко А. С. Історичний розвиток концепції надзвичайних режимів. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2018. Вип. 2, Том 1. С. 189–192. (Index Copernicus).

8. Славко А. С. Право собственности в условиях действия чрезвычайных режимов: международно-правовой контекст. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2018. № 4-1. С. 52–56. (Academic Resource Index, Index Copernicus).

9. Slavko A.S. Protection of human dignity in time of the emergency regimes: the practice of the European Court of Human Rights. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. № 3, Volume 2. P. 159–164. (Index Copernicus).

10. Славко А.С. Режими воєнного та надзвичайного стану як ознака об'єктивної сторони злочину // П'яті Харківські кримінально-правові читання: матеріали Міжнародної наукової конференції студентів та аспірантів (м. Харків, 12–13 травня 2016 р.). Харків: Право, 2016. С. 272–274. (форма участі очна)

11. Славко А.С. Режим санкцій і його вплив на господарську діяльність підприємства // Актуальні проблеми цивільного та господарського права: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Кривий Ріг, 07 жовтня 2016 р.). Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2016. С. 255–257. (форма участі заочна)

12. Славко А.С. Особливі правові режими в законодавстві Російської імперії в кінці XIX – на початку XX ст. // Суспільно-політичні процеси на українських землях: історія, проблеми, перспективи: матеріали IV Всеукр. наук.- практ. конф.: у 2 част. (м. Суми, 19 травня 2017 р.) / ред. колегія: В.М. Власенко, С.І. Дегтярьов та ін. Суми: Сумський державний університет, 2017. Ч. 1. С. 84–88. (форма участі очна)

13. Славко А.С. Правовий режим окупованої території: міжнародно-правовий аспект // Міжнародні відносини: історія, теорія та практика»: матеріали міжнародної науково-практичної дистанційної конференції (м. Суми, 26 жовтня 2017 р.). / укл.: Л.Л. Гончаренко та О.Б. Потапова. Суми: Сумський державний педагогічний університет імені А.С. Макаренка, 2017. С. 168–172. URL: <http://repository.sspu.edu.ua/handle/123456789/5523>. (форма участі заочна)

14. Славко А.С. Принципи права ЄС у контексті законодавства про правові режими // Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти: матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 23 листопада 2017 р.) : у 2 ч. Полтава: Россава, 2017. Ч. 1. С. 124–126. (форма участі очна)

15. Славко А.С. Використання типології у правничих науках // Юриспруденція та наукові товариства у ЗВО – шлях формування правника: матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Кривий Ріг, 27 квітня 2018 р.). Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2018. С. 38–40. (форма участі заочна)

16. Славко А.С. Надзвичайні режими в конституціях світу: компаративістський аспект // Конгрес міжнародного та європейського права: збірник наукових праць (м. Одеса, 25–26 травня 2018 р.). Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія»; Фенікс, 2018. С. 264–267. (форма участі заочна)

17. Славко А.С. Свобода вираження поглядів за умов дії надзвичайних режимів: практика ЄСПЛ // Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу: теоретичні та практичні аспекти: матеріали III Всеукраїнської за міжнародною участю науково-практичної конференції (м. Полтава, 25–26 жовтня 2018 р.). Полтава: Россава, 2018. С. 137–139. (форма участі заочна)