

ністративний суд України переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції (ч. 3 ст. 20 КАС України). Вище вказано на справи, які Вищий адміністративний суд України розглядає за першою інстанцією. У разі, визначеному ч. 6 ст. 177 КАС України, Вищий адміністративний суд України переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення окружного адміністративного суду, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

Верховний Суд України переглядає судові рішення адміністративних судів за виключними обставинами (ч. 4 ст. 20 КАС України), що є різновидом касаційного провадження.

Процесуальним наслідком звернення до адміністративного суду з недотриманням правил підсудності на стадії відкриття провадження у справі буде повернення позовної заяви позивачеві (п. 6 ч. 3 ст. 108 КАС України), про що постановляється ухвала.

Якщо ж обставини недотримання правил підсудності з'ясувалися після відкриття провадження у справі, то суд передає адміністративну справу на розгляд відповідного адміністративного суду. При цьому при недотриманні правил територіальної підсудності така адміністративна справа передається після відкриття провадження у справі, але до початку судового розгляду справи (п. 3 ч. 1 ст. 22 КАС України). А при недотриманні правил предметної підсудності – після відкриття провадження і до закінчення судового розгляду справи (п. 2 ч. 1 ст. 22 КАС України). Спори між адміністративними судами щодо підсудності не допускаються.

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Наук.-практ. коментар / С.В. Ківалов, О.І. Харитонов, О.М. Пасенюк, М.Р. Аракелян та ін.; За ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитонов. – Х.: Одиссей, 2005. – 552 с.
2. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. – К.: Факт, 2003. – 536 с.

УДК 342.951:342.721(477)

В.М. Снігур

МІГРАЦІЙНИЙ РЕЖИМ ЯК ВИД АДМІНІСТРАТИВНОГО РЕЖИМУ В УКРАЇНІ

Своєрідний інститут правових режимів де-факто досить широко існує в правовій науці й практиці. Його існування і розвиток пов'язаний з вирішенням, врегулюванням і забезпеченням практичної реалізації ряду важливих комплексних проблем, що належать переважно до сфери міжнародної і внутрішньодержавної безпеки.

У зв'язку з цим адміністративно-правові режими дедалі більше привертають увагу вчених і практиків. Це викликано декількома причинами.

По-перше, «режимне регулювання» перейшло на якісно інший рівень, вирвалося з тенет відомчої нормотворчості, що поступилося місцем законодавчій правотворчості.

По-друге, публічне управління відчуває потребу в особливих регулятивних властивостях правових режимів, що дозволяють ефективно організовувати діяльність органів виконавчої влади на визначеній території й у різних нестандартних управлінських ситуаціях.

По-третє, появилось дедалі більше об'єктів, предметів, територій, що не можуть обійтися без режимних правил діяльності, здатних створювати умови для їх стійкого функціонування.

По-четверте, особливі правові режими є адекватною адміністративною формою діяльності в екстраординарних ситуаціях, дозволяючи, з одного боку, вживати надзвичайних заходів, а з іншого – гарантувати їх відповідність конституційному статусу особи.

По-п'яте, режими дозволяють об'єднати і диференціювати адміністративно-правові засоби в залежності від характеру регульованих суспільних відносин, цілей і завдань, що стоять перед правозастосовчим органом, органічно поєднати їх з іншими політичними, економічними, інформаційними заходами. Для режимів характерна саме системність використовуваних правових засобів [1, с. 40-41].

Адміністративно-правовий режим, як і інші галузеві правові режими, ґрунтується на вищевикладених способах правового регулювання. Однак особливість цього правового режиму, як уже відзначалося, полягає в перевазі заборон і розпоряджень, зобов'язань. Особливо це виявляється при здійсненні спеціальних адміністративно-правових режимів, на характеристиці яких ми зупинимось нижче.

Так, під адміністративно-правовим режимом Д.Н. Бахрах розуміє сполучення адміністративно-правових засобів регулювання, опосередковане централізованим порядком, імперативним методом юридичного впливу, що виражається в тому, що суб'єкти правовідносин за своїм статусом займають юридично нерівні позиції [2, с. 87]. Тобто методом правового впливу є управління, засноване на юридичній нерівності сторін. Відповідно адміністративно-правовий режим характеризується адміністративно-правовими відносинами, що, крім загальних ознак правовідносин, мають такі особливості: обов'язки і права сторін цих відносин зв'язані з виконавчо-розпорядницькою діяльністю держави, однією зі сторін цих відносин, як правило, є суб'єкт виконавчої влади.

Адміністративно-правовому режиму властива така правова дія, що здійснюється на владних імперативних началах, створюючи тим самим відносини підпорядкування.

Що ж стосується конкретних параметрів функціонування того або іншого адміністративно-правового режиму, то вони можуть істотно розрізнятися, і це виявляється в наявності більш-менш розгорнутої мережі заборон і дозволів.

Вони відрізняються масштабом волі громадян і організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав, глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій, часом і територією дії й інших критеріїв. Заборони і дозволи можна розділити на централізовані й децентралізовані в залежності від порядку їх застосування.

В.В. Ласточкін визначає поняття адміністративно-правового режиму як сукупність правових установлень і необхідних організаційно-управлінських заходів, що забезпечують порядок реалізації окремими громадянами своїх відповідних прав і обов'язків, а також такий порядок діяльності державних органів і громадських об'єднань, що найбільш адекватно відповідає інтересам забезпечення безпеки й охорони громадського порядку на даній суворо обмеженій ділянці державного управління [3, с. 55-56].

Аналогічним є визначення адміністративно-правового режиму, що дав С.С. Маїлян, який сформулював його як встановлену в законодавчому порядку сукупність правил діяльності, дій або поведінки громадян і юридичних осіб, а також порядок реалізації ними своїх прав у визначених умовах (ситуаціях), забезпечення і підтримки суверенітету й оборони держави, інтересів безпеки й охорони суспільного порядку спеціально створеними для цих цілей службами державного управління [4, с. 85].

Виходячи з названих визначень, можна дійти висновку, що необхідність адміністративно-правових режимів обумовлена головним чином наявністю існуючої небезпеки різного роду, підривної, терористичної діяльності, різних екстремістських організацій, а також спецслужб іноземних держав. У сучасних умовах держава змушена застосовувати необхідні зусилля із забезпечення своєї зовнішньої безпеки і звертатись до внутрішньодержавних загальних заходів, що створюють необхідні умови для запобігання тим або іншим акціям дестабілізуючого або злочинного характеру.

Відносно ж видів адміністративно-правових режимів у працях з адміністративного права вже починалися спроби класифікувати адміністративно-правові режими, враховуючи різні підстави [2; 5; 6]. Аналіз різних точок зору на питання про класифікації адміністративно-правових режимів дозволяє дійти таких висновків.

Основна складність класифікації правових і відповідно адміністративно-правових режимів полягає в тому, що обставин, які впливають на їх зміст та характеристику, дуже багато. Внаслідок цього можна проводити класифікацію і виділяти різні групи адміністративно-правових режимів. Але при цьому необхідно пам'ятати, що обставини, які впливають на їх зміст та оцінку, не можна розглядати самостійно один від одного. Якщо це не дотримується, то класифікація страждає визначеною однобічністю. Крім цього, украй важливою при класифікації адміністративно-правових режимів є та обставина, що кожна класифікація має реальну підставу і науково-практичне значення.

Але, як нам уявляється, річ не в пошуку нових критеріїв класифікації, а в доборі тих з них, що дозволяють найбільше чітко відмежувати і, отже, вивчити кожну з виділених класифікацій адміністративно-правових режимів.

На наш погляд, усю різноманітність адміністративно-правових режимів можна згрупувати в такий спосіб.

За масштабом волі громадян і організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав виділяють пільгові та обмежуючі режими. Перші надають громадянам і організаціям додаткові права і свободи або пільги під час здійснення ними певних прав чи свобод, наприклад пільги для учасників бойових дій. Другі, навпаки, запроваджують особливі права використання громадянами й організаціями своїх прав і свобод або встановлюють заборону на здійснення ними певних прав і свобод, наприклад ліцензування окремих видів підприємницької діяльності.

За глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій розрізняють звичайні та надзвичайні режими. Перші не змінюють конституційного статусу громадян і організацій; другі суттєво обмежують їхні права і свободи, вводять особливий порядок здійснення окремих видів конституційних прав і свобод.

За часом дії виділяють постійні (паспортний режим) або короткочасні, ситуаційні (надзвичайний стан) режими.

За територією дії розрізняють режими, що діють на всій території України або в окремих її регіонах чи місцях (режим прикордонної зони).

За окремими об'єктами виділяють режими заповідників, вогнепальної зброї, отруйних речовин тощо.

За видами діяльності розрізняють режими оперативно-розшукової діяльності, окремих видів підприємницької діяльності та ін.

При цьому найбільш прийнятною та вичерпною, з нашої точки зору, є класифікація, в основу якої покладено визначення мети адміністративно-правових режимів. Так, відповідно до даної класифікаційної підстави, адміністративно-правові режими об'єднують у три групи:

— перша група охоплює адміністративно-правові режими для визначення державних станів (надзвичайного, воєнного становища, охорони державних кордонів, митних кордонів, регулювання зовнішньоторговельної діяльності, включаючи протекціонізм, тощо);

— друга група включає функціональні адміністративно-правові режими, покликані забезпечувати функції управління і сфери діяльності (податкової, санітарної, екологічної тощо);

— третя група режимів – це легалізуючі режими, що стосуються як офіційної реєстрації юридичних і фізичних осіб, так і регламентації нормативних вимог до видів діяльності [7, с. 264].

Різні правові режими закріплюються в чинних нормативних актах. Аналіз законодавства України дозволяє нам виділити основні адміністративно-правові режими: надзвичайного стану [8]; державної служби [9]; державної таємниці [10]; митний: а) загальний; б) спеціальний [11]; режим охорони кордону; спеціальних економічних зон [12]; оподаткування [13]; законності, власності [14]; спеціальний територіальний; особливий режим територій у місцях розташування уранових об'єктів [15]; режим адміністративного нагляду; режим об'єктів

дозвільної системи [16]; паспортний; перебування іноземців [17]; режим функціонування підприємств [18]; режим охорони зон електромереж [19]; воєнного часу; воєнного стану; режим особливого періоду [20]; режим територій з особливим режимом захисту рослин [21]; протипожежний [22]; санітарний режим територій України; майна державного підприємства [23]; у тому числі важливе місце належить міграційному режиму, регулювання якого здійснюється на конституційному рівні [14].

Дослідники міграційних процесів вживають категоріальне поняття «міграційний режим» [24; 25], однак визначення такого режиму не дають. На нашу думку, міграційний режим – це адміністративно-правовий режим, у рамках якого здійснюється упорядкування міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів, кількісного складу міграційних потоків та їх структури.

Зазначене визначення хоча й не претендує на всебічне розкриття такого гетерогенного поняття, як міграційний режим, але має за мету надати правовий погляд на досліджуване явище.

Міграційний режим в Україні встановлюється для регулювання міграційних потоків, подолання негативних наслідків міграції, що розвиваються стихійно, створення умов для безперешкодної реалізації прав мігрантів, а також забезпечення гуманного ставлення до осіб, які шукають захисту на території України.

Література

1. Анисимов В.С. Правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций техногенного характера: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1997. – 211 с.
2. Бахрах Д.Н. Административное право России. – М., 2000. – 426 с.
3. Ласточкин В.В. Административно-правовые режимы и охрана Государственной границы. – М., 1999. – 105 с.
4. Маилан С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью: Монография. – М., 2002. – 214 с.
5. Хазанов С.Д. Правовое регулирование чрезвычайного положения в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 1996. – 187 с.
6. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы: Монография. – М., 2000. – 264 с.
7. Тиндик Н.П. Світовий міграційний процес: теорія, практика, державне регулювання: Монографія. – К.: Атіка, 2006. – 532 с.
8. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
9. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
10. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.
11. Митний кодекс України від 11 липня 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38-39. – Ст. 288.
12. Про державний кордон України: Закон України від 4 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 5.
13. Про державну податкову службу в Україні: Закон Української РСР від 4 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 6 – Ст. 37; Про систему оподаткування: Закон України від 18 лютого 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 16. – Ст. 119.
14. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

15. Про видобуток і переробку уранових руд: Закон України від 19 листопада 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 11-12. – Ст. 39.
16. Про затвердження положення про дозвільну систему: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. // Іменем закону. – 1992. – № 44.
17. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 4 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 23. – Ст. 61.
18. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№18, 19-20, 21-22. – Ст. 144.
19. Про електроенергетику: Закон України від 16 жовтня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 1. – Ст. 1.
20. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 19.
21. Про захист рослин: Закон України 14 жовтня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 46. – Ст. 310.
22. Про пожежну безпеку: Закон України від 15 лютого 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 5. – Ст. 21.
23. Про приватизацію майна державних підприємств: Закон України від 19 лютого 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 17. – Ст. 122.
24. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри: (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія практика): Енциклопедія / Упоряд. Ю.І. Римаренко; За ред. Ю. Римаренка. – К.: Довіра, 1998. – 912 с.
25. Мосьондз С.О., Саїв С.С. Становлення державної міграційної політики в Україні // Право України. – 2005. – № 11. – С. 114-118.

УДК 342.925(477)

Ю.С. Педько

ЩОДО РОЗУМІННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Питання про сутність та зміст адміністративного процесу вже довгий час залишається актуальним для науки адміністративного права та правозастосовної практики. Особливого значення проблема розуміння адміністративного процесу дістала із становленням в Україні адміністративної юстиції. З моменту прийняття та набрання чинності Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) вирішення питань, пов'язаних з характеристикою адміністративного процесу як адміністративно-правового явища, потребує перегляду основних наукових позицій та поглядів щодо його розуміння. Крім того, слід зазначити, що більшість таких позицій та поглядів було сформовано за часи існування радянської доктрини адміністративного права і до сьогодні не зазнали серйозних змін.

Традиційним для російської та української адміністративно-правової науки є підхід до розуміння адміністративного процесу, виходячи з двох основних концепцій – вузьке розуміння (юрисдикційна концепція) та широке розуміння (загальноуправлінська концепція). Вузького розуміння, сутність якого полягає в тому, що адміністративний процес – це певна сукупність юридичних дій, що торкаються розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення та вжиття заходів адміністративного примусу, додержуються А.А. Мельніков, А.А. Дьомін, А.Я. Якімов та деякі інші вчені.