

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ СПЕЦІАЛЬНИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ТА ОРГАНІВ, ЩО ВХОДЯТЬ ДО СФЕРИ УПРАВЛІННЯ МВС УКРАЇНИ

Цвігун Д. П.

У сучасних умовах в галузях державного управління мають місце зміни, які показують, що система державного управління не може повністю виконати свої завдання та функції без правових режимів, які встановлюються для регулювання певних ситуацій. Ефективність державного управління пов'язана з концепцією та дією адміністративно-правових режимів. Кожна сфера державного управління має свої власні адміністративно-правові режими. Зазначається, що мета адміністративно-правових режимів полягає в забезпеченні стабільності функціонування держави в звичайних і надзвичайних ситуаціях під час її життєдіяльності. Підсумовується, що адміністративно-правові режими можуть бути класифіковані за різними критеріями. Наприклад, за об'єктами регулювання вони поділяються на режими територій (як от зони радіоактивного зараження), режими об'єктів (наприклад, атомні електростанції та хімічні об'єкти), а також режими документів, наприклад, паспортний режим. Вони також можуть бути класифіковані за часовими параметрами, де є постійні режими (як от митний режим) та тимчасові режими, наприклад, режим надзвичайного стану. Адміністративно-правові режими можуть також підрозділятися за підпорядкованістю, предметом регулювання та юридичними характеристиками підстав для їх введення. Різноманіття об'єктів, на яких встановлюються адміністративно-правові режими, та зовнішні чинники, які на них впливають, роблять необхідним адаптацію вимог режиму до об'єктивних обставин. У зв'язку з цим можна виділити два види режимів: первинні та вторинні. Наприклад, на основі первинного режиму для небезпечних виробничих об'єктів створено чотири вторинних режими, які застосовуються в залежності від ступеня небезпеки конкретного об'єкта. Ця класифікація не вичерпує всі можливі варіації адміністративно-правових режимів, але вона показує, наскільки різноманітні ці режими і як кожен з них має свою мету, завдання, підстави для введення та систему владних органів, які контролюють виконання цих режимів.

Ключові слова: спеціальні адміністративно-правові режими, види спеціальних адміністративно-правових режимів, діяльність правоохоронних органів та органів, що входять до сфери управління МВС України в умовах спеціальних адміністративно-правових режимів.

Tsvihun D. P. Peculiarities of implementing special administrative law regimes in the activities of law enforcement agencies and bodies subordinating to the Ministry of Internal Affairs of Ukraine

In modern conditions, changes are taking place in the fields of public administration, which show that the public administration system cannot fully fulfill its tasks and functions without legal regimes that are established to regulate certain situations. The effectiveness of public administration is related to the concept and operation of administrative and legal regimes. Each sphere of state administration has its own administrative and legal regimes. It is noted that the purpose of administrative and legal regimes is to ensure the stability of the functioning of the state in normal and emergency situations during its life. It is concluded that administrative and legal regimes can be classified according to different criteria. For example, according to the objects of regulation, they are divided into regimes of territories (such as zones of radioactive contamination), regimes of objects (for example, nuclear power plants and chemical facilities), as well as regimes of documents, for example, the passport regime. They can also be classified according to time parameters, where there are permanent regimes (such as the customs regime) and temporary regimes, for example, the state of emergency regime. Administrative-legal regimes can also be subdivided according to subordination, subject of regulation and legal characteristics of the grounds for their introduction. The variety of objects on which administrative and legal regimes are established, and the external factors that influence them, make it necessary to adapt the requirements of the regime to objective circumstances. In this regard, two types

of regimes can be distinguished: primary and secondary. For example, on the basis of the primary regime for dangerous production facilities, four secondary regimes have been created, which are applied depending on the degree of danger of a specific facility. This classification does not exhaust all possible variations of administrative-legal regimes, but it shows how diverse these regimes are and how each of them has its own purpose, tasks, grounds for introduction and system of authorities that control the implementation of these regimes.

Key words: *special administrative-legal regimes, types of special administrative-legal regimes, activities of law enforcement agencies and bodies included in the sphere of management of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine under special administrative-legal regimes.*

Постановка проблеми. Сучасна Україна визначається складною соціально-політичною ситуацією, яка вимагає дієвих заходів у сфері правопорядку та безпеки громадян. В цьому контексті органи, що входять до сфери управління Міністерства внутрішніх справ України (МВС), відіграють ключову роль у забезпеченні правопорядку та забезпеченні безпеки громадян. Спеціальні адміністративно-правові режими в їх діяльності є одним із інструментів для досягнення цих цілей.

Стан дослідження проблеми. Дослідженням проблем визначення сутності і змісту адміністративно-правових режимів у діяльності правоохоронних органів державної влади загалом були присвячені наукові праці таких вчених-адміністративістів, як Авер'янов В. Б., Бандурка О. М., Безпалова О. І., Бондар О. Г., Бортняк Ф. В., Галунько В. В., Гусаров С. М., Малиновський В. Я., Колпаков В. К., Коломоєць Т. О., Ковалів М. В., Комзюк А. Т., Кузьніченко С. О., Моїсєєв М. С., Носач А. В. тощо.

Виклад основного матеріалу. Спеціальні адміністративно-правові режими - це особливі правила та процедури, які встановлюються законодавством для регулювання конкретних ситуацій, коли необхідно надати підвищений рівень управління, контролю та безпеки. Вони застосовуються у різних сферах діяльності, включаючи правоохоронні органи, і мають на меті забезпечити належний рівень реагування на загрози громадської безпеці та громадському порядку.

В сучасних умовах в галузях державного управління мають місце зміни, які показують, що система державного управління не може повністю виконати свої завдання та функції без правових режимів, які встановлюються для регулювання певних ситуацій. Ефективність державного управління пов'язана з концепцією та дією адміністративно-правових режимів. Кожна сфера

державного управління має свої власні адміністративно-правові режими.

Мета адміністративно-правових режимів полягає в забезпеченні стабільності функціонування держави в звичайних і надзвичайних ситуаціях під час її життєдіяльності.

Адміністративно-правові режими можуть бути класифіковані за різними критеріями. Наприклад, за об'єктами регулювання вони поділяються на режими територій (як от зони радіоактивного зараження), режими об'єктів (наприклад, атомні електростанції та хімічні об'єкти), а також режими документів, наприклад, паспортний режим. Вони також можуть бути класифіковані за часовими параметрами, де є постійні режими (як от митний режим) та тимчасові режими, наприклад, режим надзвичайного стану. Адміністративно-правові режими можуть також підрозділятися за підпорядкованістю, предметом регулювання та юридичними характеристиками підстав для їх введення.

Різноманіття об'єктів, на яких встановлюються адміністративно-правові режими, та зовнішні чинники, які на них впливають, роблять необхідним адаптацію вимог режиму до об'єктивних обставин. У зв'язку з цим можна виділити два види режимів: первинні та вторинні. Наприклад, на основі первинного режиму для небезпечних виробничих об'єктів створено чотири вторинних режими, які застосовуються в залежності від ступеня небезпеки конкретного об'єкта.

Ця класифікація не вичерпує всі можливі варіації адміністративно-правових режимів, але вона показує, наскільки різноманітні ці режими і як кожен з них має свою мету, завдання, підстави для введення та систему владних органів, які контролюють виконання цих режимів.

Адміністративно-правові режими, які встановлюються актами ситуаційного чи надзвичайного законодавства, теоретично називаються спеціальними. Спеціальні правові режими означають особливі правові вимоги для функціонування органів державної влади та управління, які обмежують права фізичних та юридичних осіб. Вони вводяться як тимчасовий захід забезпечення безпеки особистості, суспільства та держави, враховуючи конкретні обставини. Головна ідея полягає в тому, що вони змінюють юридичний статус суб'єктів на цій території, систему органів, які здійснюють управлінський вплив, і встановлюють обов'язки, які повинні включати загальні та специфічні вимоги, враховуючи засади законності і доцільності. З природи вони є адміністративно-правовими, оскільки їх виконання здійснюється за

допомогою адміністративно-правових методів та форм, включаючи владний вплив органів виконавчої влади. До цих спеціальних режимів відносять адміністративно-правовий режим надзвичайного стану, адміністративно-правовий режим військового стану, адміністративно-правовий режим антитерористичної операції та адміністративно-правовий режим надзвичайної ситуації. Ці режими характеризуються збільшенням обмежень у нормативних актах, які регулюють суспільні відносини, посиленням владних повноважень органів законодавчої та виконавчої влади, імперативністю регулювання суспільних відносин у всіх галузях суспільного життя.

Запровадження спеціального адміністративно-правового режиму стає можливим, коли виникають надзвичайні ситуації, які руйнують звичайні суспільні відносини та не можуть бути контролювані стандартними методами. Надзвичайною ситуацією слід вважати обставини на певній території, які виникають через небезпечні соціальні, природні або технічні події та створюють реальну загрозу життю громадян, інтересам суспільства та держави. Ці ситуації можуть призвести до серйозних травм, великих матеріальних збитків, порушень у забезпеченні життєвих потреб людей та природного середовища, і вирішити їх вимагає негайних та спеціальних правових, організаційних та інших заходів.

Органи Міністерства внутрішніх справ України відіграють важливу роль в системі державних органів, відповідальних за впровадження та виконання спеціальних адміністративно-правових режимів. Завдяки специфіці своєї діяльності та обов'язкам цих органів, їм доручається ключова роль при введенні та реалізації цих спеціальних режимів.

Одним із ключових складових механізму виконання державної функції щодо забезпечення правопорядку є система суб'єктів, які виконують цю функцію. Важливо розглядати цю систему, враховуючи, як самі суб'єкти здійснюють надані їм повноваження, наскільки вони виконують свої обов'язки без упереджень та вчасно, і наскільки ефективно вони співпрацюють між собою. Успішність цієї системи визначається досягненням кінцевої мети - забезпечення правопорядку, охорони законності та прав громадян. В цьому розділі ми розглянемо систему суб'єктів, що виконують цю правоохоронну функцію, визначимо її головні характеристики, визначимо ключові критерії її ефективності та розглянемо особливості взаємодії між цими суб'єктами. Це допоможе сформулювати

пропозиції з покращення існуючої системи суб'єктів, які виконують правоохоронні функції, і оптимізації їхньої діяльності.

Необхідно підкреслити, що головним завданням суб'єктів, які виконують правоохоронну функцію держави, є вчасне виявлення загроз нормальному функціонуванню правоохоронного сектору. Вони повинні завчасно виявляти потенційні проблеми та приймати заходи для їх попередження, виявлення факторів, що можуть негативно вплинути на правоохоронну сферу, та розробляти та впроваджувати системні заходи для їх усунення або зменшення можливого негативного впливу.

Згідно з Безпаловою О. М., основними характеристиками, які визначають систему суб'єктів, які виконують правоохоронну функцію держави, є наступні:

а) мета, яка об'єднує всі частини системи і надає системі активність та гнучкість, робить її залежною від реальних умов;

б) єдність елементів системи;

в) наявність взаємозв'язків між елементами системи, які можуть бути прямими або зворотними;

г) існування координаційних зв'язків;

д) певна незалежність окремих елементів системи;

е) багато елементів у системі, які можуть бути класифіковані за різними критеріями (іноді окремі елементи можуть бути окремими системами);

є) чітка структура;

ж) потреба в управлінському впливі;

з) інтегруючі властивості, характерні для всієї системи суб'єктів;

и) здатність до комунікації та адаптації;

й) узгодженість та організованість;

і) можливість різних шляхів функціонування та розвитку;

к) поєднання владних повноважень одних суб'єктів з активністю громади, що відбувається через поєднання діяльності влади з громадською активністю [1, с. 76].

Ефективність роботи системи суб'єктів, які виконують правоохоронну функцію держави, залежить від того, як добре всі їх функції співпрацюють та як їх завдання розподілені між ними відповідно до їх компетенції, яка визначена в адміністративно-правових документах.

У загальному розумінні, суб'єктами, які виконують правоохоронну функцію держави, є всі органи державної влади, які займаються створенням та виконанням державної політики в сфері правопорядку. Важливо відзначити, що до цього кількість

суб'єктів включає не лише правоохоронні органи, оскільки це обмежило б кількість таких суб'єктів. Всі органи державної влади, які здійснюють свої функції в сфері правопорядку, органи місцевого самоврядування та громадські організації також є суб'єктами виконання державної політики в галузі правопорядку. Вони, керуючись законами, мають можливість приймати участь у формуванні і реалізації державної політики в галузі правопорядку та відстоювати пріоритетні напрямки цієї політики. З урахуванням великої кількості органів, які, кожен у своїй сфері, мають право проводити заходи в рамках правоохоронної функції держави, виникає необхідність в їх об'єднанні у відповідну систему. Це допомагає більш детально вивчити специфіку системи суб'єктів, які виконують правоохоронну функцію держави, і визначити її головні риси. Класифікація цієї системи допомагає визначити, яка роль призначена кожному суб'єкту в механізмі реалізації цієї функції.

Систему суб'єктів, які відповідають за впровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів, складають органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадяни та їх об'єднання. Залежно від функцій, які виконує кожен із зазначених суб'єктів, їх можна розділити на дві категорії: загальні та спеціальні.

Загальні суб'єкти, які відповідають за впровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів, включають ті органи, які формулюють стратегію державного управління та визначають основні принципи внутрішньої політики держави. Вони мають відповідні координаційні повноваження та вирішують головним чином стратегічні завдання у цій галузі, які закріплені в конституції та законах. Крім того, вони реалізують державну політику з питань забезпечення внутрішньої безпеки.

Спеціальні суб'єкти, які відповідають за впровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів, включають в себе військові та правоохоронні органи, такі як Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ України, Державна прикордонна служба України та інші подібні структури.

Міністерство внутрішніх справ України відіграє важливу роль у забезпеченні правопорядку та громадської безпеки. У положенні про Міністерство внутрішніх справ, яке було схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року під номером 878, зазначено, що це відомство відповідає за формування державної політики в таких областях:

Забезпечення охорони прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави, боротьби зі злочинністю, забезпечення громадської безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг.

Захисту державного кордону та забезпечення суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні.

Цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, аварійного рятування, гасіння пожеж, забезпечення пожежної та техногенної безпеки, координації аварійно-рятувальних служб, а також проведення гідрометеорологічної діяльності.

Органи системи МВС України використовують різні види спеціальних адміністративно-правових режимів для забезпечення громадської безпеки і правопорядку. Основними видами таких режимів є:

- Зони надзвичайної екологічної ситуації (НЕС): Вони встановлюються в разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій, таких як аварії на хімічних підприємствах, техногенні катастрофи тощо. Органи МВС в цих зонах здійснюють заходи для забезпечення безпеки населення та реагування на надзвичайні ситуації.

- Антитерористичний режим: Цей режим застосовується в разі загрози тероризму. Органи МВС вживають спеціальних заходів для запобігання та боротьби з терористичними актами, забезпечення безпеки громадян та об'єктів інфраструктури.

- Воєнний стан: У разі загрози національній безпеці або озброєного конфлікту, вводиться воєнний стан. Органи МВС в цей період виконують важливі завдання з підтримання громадського порядку та забезпечення безпеки населення.

Як зазначалося, органи та установи системи МВС впроваджують спеціальні адміністративно-правові режими через дві основні форми діяльності:

- Юридична (правова) форма, яка включає нормотворчі процеси та застосування правових актів. Основна мета цієї форми полягає у створенні та покращенні спеціальних правових норм, їх модифікації, зміні, анулюванні застарілих положень. Вона передбачає видання внутрішніх нормативних актів, спрямованих на регулювання функціонування конкретних служб та підрозділів.

Організаційна (неправова) форма, яка включає соціальні аспекти та внутрішньо-організаційну підготовку для забезпечення оптимальної функціонування. Ця форма орієнтована на покращення організації службової діяльності та підготовку внутрішніх

процесів для ефективного виконання спеціальних адміністративно-правових режимів [2].

Найважливішою юридичною аспектною діяльності органів Міністерства внутрішніх справ є застосування правових норм. Використання правових норм органами МВС має загальні характеристики та подібне до того, як це робить будь-який інший державний орган у процесі застосування права.

У випадку спеціальних адміністративно-правових режимів, діяльність органів МВС, пов'язана з застосуванням правових норм, переважно спрямована на забезпечення безпеки та захисту. Це пояснюється особливістю суспільних відносин у надзвичайних ситуаціях. Ефективність діяльності органів МВС та нормальне функціонування суб'єктів спеціальних режимів значною мірою залежать від правозастосування, яке регулює їх дії.

Під час спеціальних адміністративно-правових режимів, роль організаційної діяльності органів Міністерства внутрішніх справ (МВС) набуває великого значення. Ця діяльність включає в себе надання різних видів допомоги населенню, врятування життів людей і майна, проведення операцій, спрямованих на звільнення заручників та затримання злочинців. Органи МВС також повинні вирішувати інші завдання організаційного характеру, пов'язані з наданням допомоги населенню, навіть якщо вони виходять за рамки їхньої звичайної компетенції.

Діяльність органів МВС в умовах спеціальних адміністративно-правових режимів має свої особливі риси. Вони є спеціалізованими органами держави, і їх діяльність перш за все спрямована на підтримку громадського порядку і безпеки громадян. Органи МВС володіють необхідною структурою і підрозділами для виявлення і припинення правопорушень та забезпечення безпеки громадян в умовах спеціальних адміністративно-правових режимів.

Службі безпеки України (СБУ) відводиться важлива роль в системі суб'єктів, які мають повноваження вживати заходів для забезпечення правоохоронної функції держави під час надзвичайних адміністративно-правових режимів. Особливий акцент робиться на важливості ефективної діяльності СБУ в плані забезпечення безпеки людини, суспільства та держави.

Не виникає сумнівів, що якість виконання СБУ покладених на неї завдань відповідно до законодавства свідчить про стан правового та демократичного розвитку держави, а також про рівень дотримання законних інтересів держави та прав

громадян. СБУ також зосереджує свої зусилля на розробці ефективної державної політики національної безпеки. Ця політика має на меті створення працездатної системи управління національною безпекою, координацію дій та об'єднання зусиль усіх державних органів для виявлення, оцінки та запобігання сучасним загрозам національній безпеці держави. Також робиться акцент на збільшенні значущості та ефективності ненасильствених методів та форм забезпечення національної безпеки.

Підрозділи органів здійснюють свою діяльність у винятковому режимі, який є надзвичайним, оскільки він застосовується у тих ситуаціях, коли стандартні методи роботи органів внутрішніх справ не здатні забезпечити ефективність вирішення завдань щодо відновлення громадського порядку та захисту прав і свобод громадян.

Підсумовуючи вищесказане, важливо відзначити, що діяльність державних та недержавних суб'єктів у реалізації правоохоронної функції держави має тісний взаємозв'язок. Ефективність роботи одних суб'єктів має значущий вплив на якість виконання обов'язків іншими. Хоча взаємозв'язок між недержавними та державними суб'єктами може бути асиметричним, він все одно є дієвим та динамічним.

Важливим показником успішної реалізації правоохоронної функції держави є належний механізм взаємодії між суб'єктами, які мають виконувати цю функцію. Дії всіх суб'єктів повинні бути скоординовані за своєю метою, місцем і часом відповідно до їхніх повноважень. Ефективна співпраця між суб'єктами, які реалізують правоохоронну функцію держави, є необхідною умовою для забезпечення правопорядку в державі та окремих її регіонах. Саме через цю співпрацю вони можуть розробити ефективний план дій, який враховуватиме всі особливості ситуації, використовуватиме наявні ресурси і методи, що є в розпорядженні інших учасників взаємодії. Потреба у виробленні ефективного механізму взаємодії суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави пояснюється також їхньою різноманітністю та розпорошеністю. Завдання, які ставляться перед органами державної влади в умовах дії спеціальних адміністративно-правових режимів, потребують якісного та ефективного правового регулювання [3].

Реалізація спеціальних адміністративно-правових режимів в діяльності органів МВС вимагає від них особливих підходів та підготовки. Основні особливості реалізації цих режимів включають:

Мобільність та швидкість реагування: Органи МВС повинні бути готові до оперативного реагування на виниклі ситуації та надавати допомогу громадянам в найкоротший термін.

Співпраця з іншими органами та військовими підрозділами: У реалізації спеціальних режимів важливе співробітництво з іншими правоохоронними органами, військовими підрозділами та іншими державними структурами.

Забезпечення прав та свобод громадян: Під час введення спеціальних режимів, важливо дотримуватися законів та міжнародних стандартів, щоб забезпечити права та свободи громадян.

Спеціальні адміністративно-правові режими в діяльності органів, що входять до сфери управління МВС України, відіграють важливу роль у забезпеченні громадської безпеки та правопорядку. Їх реалізація вимагає від органів МВС особливої підготовки, мобільності та співпраці з іншими державними структурами. При цьому важливо забезпечувати дотримання прав та свобод громадян під час введення таких режимів.

Спеціальні адміністративно-правові режими є необхідним інструментом для забезпечення безпеки та правопорядку в Україні, і їх правильна реалізація є гарантом дотримання законності та захисту громадянських прав і свобод.

Література

1. Безпалова О.І. Сутність правоохоронної функції держави та адміністративно-правовий механізм її реалізації : монографія. Х.: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2021. 544 с.
2. Батраченко О.В. Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо забезпечення публічної безпеки і порядку : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2017. 218 с.
3. Кузніченко С.О. Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель : моногр. Вид. 2-ге. - Одеса : ОДУВС, 2011. - 324 с.
4. Могил С.К. Сучасна держава в екстремальних ситуаціях : нормативи, органи, функції : дис... канд. кандидата юрид. наук : 12.00.01. - Одеса, 2003. - 190 с.
5. Ківалов С.В. Спеціальні адміністративні режими: сутність та правове регулювання. *Наукові праці ОНЮА : Т. 1.* - Одеса: «Юридична література», 2002. - С. 59-169. <https://orcid.org/0000-0003-4738-5246>

Цвігун Д. П.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
заслужений працівник освіти України,
завідувач кафедри права*

*Вінницького інституту Приватного акціонерного
товариства «Вищий навчальний заклад
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»*