

УДК 342.95

*О. В. Маковська**здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

ПОНЯТТЯ І КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ РЕЖИМІВ У ТЕОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

На фоні динаміки змін в інформаційних, політичних, культурних, економічних процесах яскраво виділяються й зміни у правовій сфері. Слідом за змінами в характері суспільних відносин модифікується й юридична форма, усі її складові. Одним із найбільш складних і найменш досліджених є такий елемент цієї форми, як правовий режим. Сьогодні правові режими потребують істотних змін. Категорія адміністративно-правових режимів знаходить відображення в нормативно-правових актах, завдяки чому питання набуває нормативного закріплення при відсутності єдності поглядів на неї в теорії адміністративного права.

Необхідно зазначити, що окремі правові аспекти цієї проблеми вивчали такі вітчизняні й зарубіжні науковці, як В.Ф. Антипенко, Ю.М. Антонян, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, К.І. Беляков, В.М. Гаращук, А.О. Данилевський, С.У. Дікаєв, В.П. Ємельянов, Т.Г. Жовтенко, В.С. Рибачук, А.П. Шергін та ін.

Метою роботи є визначення й з'ясування сутності адміністративно-правових режимів, а також аналіз історичних передумов виникнення правових режимів.

Як ми вказали, серед учених немає єдності поглядів на категорію «правовий режим». Так, наприклад, С.С. Алексєєв уважає, що правовий режим – це порядок регулювання, який виражений у комплексі правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань і створюють особливу спрямованість регулювання [1].

А.В. Малько під поняттям «правовий режим» розуміє один із проявів нормативності права, але на більш високому рівні. Він з'єднує в єдину конструкцію певний комплекс правових засобів, який диктується цілями, що виникають [2].

І.С. Розанов підходив до розгляду правового режиму як до сукупності правових та організаційно-технічних заходів [3].

Отже, правовий режим – це особливий порядок правового регулювання, який виражається в певному поєднанні юридичних засобів і створює бажаний соціальний стан і конкретний ступінь сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права. Іншими словами, правовий режим передбачає певний порядок правового регулювання, який забезпечується через особливе поєднання залучених для його здійснення способів, методів і типів правового регулювання [4].

Правові режими характеризуються такими основними ознаками:

1. Установлюються законодавством і забезпечуються державою.

2. Мають на меті специфічним чином регламентувати конкретні сфери суспільних відносин, виділяючи в часі і просторі ті чи інші суб'єкти й об'єкти права.

3. Є особливим порядком правового регулювання, який складається із юридичних засобів і характеризується певним їх поєднанням.

4. Створюють конкретний ступінь сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів окремих суб'єктів права [7].

Правові режими класифікуються за багатьма підставами. Залежно від предмета правового регулювання, виділяють конституційний, адміністративний, земельний режими тощо.

Галузеві відрізняються специфікою прийомів регулювання, дією власних принципів, характером виникнення, формування й реалізації галузевих прав і свобод, специфікою санкцій, інституційною ознакою – наявністю галузі законодавства на чолі з кодифікованим актом. Питання про інституційні правові режими постає передусім стосовно суб'єктивних прав. Так, залежно від суб'єктів, відносно яких режим установлюється, виокремлюють правовий режим біженців, переселенців, іноземців, осіб без громадянства тощо. Відмічаємо, що, на нашу думку, вказані правові режими є адміністративно-правовими.

За юридичною природою, виділяють матеріальні та процесуальні режими. Функціональна спрямованість зумовлює поділ правових режимів на матеріальні й процесуальні, адже залежно від особливостей предмета й метода правового регулювання, соціального призначення та функцій права систему права можна поділити на два великих масиви – матеріальне та процесуальне право. Оскільки предметом регулювання норм процесуальних галузей права є організаційні відносини, тобто такі, де учасниками є органи держави, посадовці, на яких покладено обов'язок організовувати, спрямовувати процес, юридичну діяльність на реалізацію норм матеріального права, то в сутності всіх процесуальних галузей права виявляється публічний характер [8].

За змістом, можна виділити податковий, митний, валютний режими тощо.

За суб'єктами, щодо яких він установлюється, – режим біженців, вимушених переселенців, осіб без громадянства тощо.

За функціями права – режим особливого регулювання й особливої охорони.

За рівнем нормативно-правових актів, у яких вони встановлені, – загальнодержавні, регіональні, муніципальні та локальні режими.

За сферами використання – внутрішньодержавні та міждержавні (режими територіальних вод, економічних санкцій тощо).

Публічно-правовий і приватноправовий режими передусім розмежовуються, тому що вони встановлюють різні моделі регулювання для різних базових ситуацій, у яких громадяни зустрічаються або з іншими суб'єктами приватного права, або з організованою державністю. Крім того, обидва правові режими можна розглядати як арсенали типових механізмів правового впливу та захисту. Разом із тим варто наголосити, що чіткого й абсолютного розподілу права на публічне й приватне в принципі досягнути неможливо. У галузях публічного права часто наявні елементи приватного права й навпаки. Приміром, сімейне право традиційно вважається галуззю приватного, але водночас у ньому наявні такі публічно-правові інститути, як порядок розірвання шлюбу, позбавлення батьківських прав тощо. Сьогодні має місце не просто поєднання елементів різних галузей права, а обмінюються елементами цілі правові сім'ї (йдеться про конвергенцію романо-германської та англосаксонської систем права).

Як і класифікація, кожен правовий режим має свою історію виникнення, так, наприклад, інституту надзвичайних правових режимів був сформований у західних країнах (Великій Британії, Франції, Німеччині та ін.)

Передумови формування інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів виникли в Англії в першій половині XVII ст., були пов'язані з низкою судових рішень, які затверджували надзвичайні повноваження влади. В Англії був відсутній постійно діючий закон, але надання виняткових повноважень органам публічної влади здійснювалося лише законодавчим шляхом після настання надзвичайних обставин. Характер і сутність надзвичайних повноважень відрізнялися від характерного для континентальної Європи стану облоги, який мав виражений репресивний характер.

Надзвичайне законодавство Франції отримало розвиток після прийняття Декларації прав людини і громадянина в 1789 р. Особливість цього законодавства полягає в наявності особливого закону, який можна визначити як потенційно діючий. Надзвичайні заходи, що застосовувалися владою Франції у випадках зовнішньої або внутрішньої небезпеки, мали практично однотипний характер. Положення імператорської конституції

1871 р., а також прусського закону, що регулювали введення стану облоги, значною мірою відтворювали аналогічні положення закону Франції. Але в німецькому законодавстві не було суворих обмежень щодо порядку введення стану облоги. Особливістю реалізації надзвичайних режимів на німецьких землях, як і в багатьох континентальних європейських країнах, є перехід влади до військового командування [5].

Розвиток надзвичайного законодавства на українських землях, які входили до Великого князівства Литовського, а згодом до Речі Посполитої, пов'язаний із Литовським статутом. Статут передбачав дії влади в разі виникнення надзвичайної ситуації (соціального або зовнішнього конфлікту). Деякі положення Конституції України гетьмана Пилипа Орлика, прийнятої на початку XVIII ст., закріплювали можливість запровадження надзвичайних заходів за відповідних обставин, зокрема надання додаткових повноважень представникам влади в разі виникнення надзвичайних ситуацій різної генези.

У серпні 1881 р. в царській Росії було затверджено Положення про заходи щодо охорони громадського порядку і суспільного спокою, яке вважається початком розвитку надзвичайного законодавства на теренах Російської імперії. Це Положення передбачало два види надзвичайних заходів: посилену охорону, що вводилася на рік, і надзвичайна охорона, що вводилася на шість місяців. Крім того, існували виняткові заходи для охорони громадської безпеки, що вводилися в місцевостях, не оголошених на надзвичайному стані; воєнний стан і стан облоги; виняткові повноваження, надані місцевій владі.

У період 1917–1920 рр. в умовах громадянської війни та іноземної інтервенції майже всі режими, які існували на той час, відрізнялися суперечливим поєднанням демократичних цінностей і необмежених надзвичайних повноважень влади, що боролася з політичними й ідеологічними супротивниками та захищала суспільний лад усіма можливими засобами. Намагання Центральної Ради запровадити надзвичайні заходи для забезпечення правопорядку не були ефективними, а охоронна концепція Гетьмана Скоропадського практично вся базувалася на виняткових заходах [6].

У період Великої Вітчизняної війни законодавство про воєнний стан розвивалось у бік мобілізації населення на потреби оборонного характеру, посилення контролю за переміщенням громадян по країні й посилення заходів відповідальності за будь-які правопорушення й дисциплінарні проступки. Відповідно до чинних на той час правових документів, виділявся «стан облоги» (як різновид «воєнного стану»), в умовах якого значно розширювалися обов'язки і права військової влади щодо охорони громадського порядку. Чимало напрацьо-

ваних під час воєнних дій 1941–1945 рр. правових інститутів запроваджено до чинного законодавства України (створення надзвичайних координуючих органів управління; розбудова міжгалузевих надвідомчих систем державного управління, що діють лише в умовах небезпеки; принципи взаємодії між постійними й тимчасовими органами управління тощо). Проте в цей період деякі дії органів виконавчої влади (створення кримінально-правових норм, уведення додаткових правообмежень, що не були передбачені законодавством, використання адміністративного розстрілу, спрощена процедура розгляду кримінальних справ тощо) суперечили принципам законності й установленим правовим доктринам.

Прийняття в СРСР і незалежній Україні нормативних актів, що регламентують режимні заходи, було пов'язано з потребою встановлення особливого правового режиму діяльності органів державної влади й управління, підприємств, установ та організацій в умовах глобальної небезпеки, що допускає обмеження прав і свобод громадян і прав юридичних осіб, а також покладення на них додаткових обов'язків. Із прийняттям Законів України: «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану» та «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» – склалася сформована концепція інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів у законодавстві України [9].

У цьому аспекті варто погодитись із Н.В. Коваленко, яка вказує, що забезпечення безпеки громадян і суспільства як пріоритет держави здійснюється шляхом розмежування повноважень між суб'єктами та на основі тісної координації органів законодавчої, виконавчої й судової влади, а також активного залучення громадських об'єднань, наявністю зворотного зв'язку між владою й суспільством.

Отже, кожен правовий режим має свою історію, яка зазвичай тягнеться ще з часів Київської Русі, тобто неможливо сформулювати одну єдину історію для всіх правових режимів. Законодавчо не встановлений чіткий перелік правових режимів, ми лише умовно можемо їх назвати і класифікувати. Також законодавець так і не визначив поняття правового режиму, є лише різні думки вчених. Найбільш прийнятною є думка С.С. Алексєєва, який визначив, що правовий режим – це порядок регулювання, який виражений у комплексі правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань і створюють особливу спрямованість регулювання.

Література

1. Алексєєв С.С. Теория права / С.С. Алексєєв. – 2-е изд. – М., 1995. – С. 242–246.

2. Матузов Н.И. Правовые режимы: Вопросы теории и практики / Н.И. Матузов, А.В. Малько // Правоведение. – 1996. – № 1. – С. 16–29.

3. Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их значение и структура / И.С. Розанов // Государство и право. – 1996. – № 9. – С. 81–91.

4. Теория держави і права: [навч. посіб.] / [С.К. Бостан, С.Д. Гусарев, Н.М. Пархоменко та ін.]. – К.: ВЦ «Академія», 2013. – 348 с.

5. Кузниченко С.О. Надзвичайне законодавство України: теоретичні засади формування та розвитку / С.О. Кузниченко // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 245–249. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-1/07ksovar.pdf>.

6. Кузниченко С.А. Становление и развитие чрезвычайного законодательства в Украине во второй половине XX века / С.А. Кузниченко // Право і Безпека. – 2002. – № 3. – С. 57–60.

7. Теория держави і права: [навч. посіб.]. – К.: Знання, 2008. – 333 с.

8. Гайдамака І.О. Правовий режим: поняття та види / І.О. Гайдамака // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х., 2008. – Вип. 15. – С. 120–127.

9. Кузниченко С.О. Адміністративний розсуд: історико-правовий аспект / С.О. Кузниченко, С.А. Резанов // Кримськ. юрид. вісн. – 2007. – № 1 (1). – С. 69–76.

10. Коваленко Н.В. Правовий режим антитерористичної операції / Н.В. Коваленко // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2015. – № 2. – Т. 2. – С. 134–140.

Анотація

Маковська О. В. Поняття і класифікація адміністративних режимів у теорії адміністративного права. – Стаття.

У статті представлено авторські висновки з питань визначення та з'ясування сутності правових режимів у теорії адміністративного права, а також аналіз історичних передумов виникнення правових режимів. Проведена класифікація адміністративно-правових режимів, визначено відсутність чіткого розмежування між адміністративно-правовими режимами та суміжними категоріями права. Доведено, що одним із вагомих критеріїв для класифікації адміністративно-правових режимів є часові межі існування державно-владних інституцій. В Україні відбуваються динамічні соціально-економічні, політичні, культурні, національні, інформаційні й інші процеси, які значним чином впливають на зміни у правовій сфері. Слідом за змінами в характері суспільних відносин модифікується і юридична форма, усі її складові. Одним із найбільш складних і найменш досліджених є такий елемент цієї форми, як правовий режим. Сьогодні правові режими потребують істотних змін. Категорія адміністративно-правових режимів знаходить відображення в нормативно-правових актах, завдяки чому питання набуває нормативного закріплення за відсутності єдності поглядів на нього в теорії адміністративного права. У статті визначено поняття адміністративно-правового режиму. Адміністративний режим – це порядок регулювання, який виражений у комплексі правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань і створюють особливу спрямованість регулювання.

Ключові слова: правовий режим, адміністративний режим, антитерористична операція, публічне право, правові регулятори.

Аннотация

Маковская Е. В. Понятие и классификация административных режимов в теории административного права. – Статья.

В статье представлены авторские выводы по вопросам определения и выяснения сущности правовых режимов в теории административного права, а также анализ исторических предпосылок возникновения правовых режимов. Проведена классификация административно-правовых режимов, определено отсутствие четкого разграничения между административно-правовыми режимами и смежными категориями права. Доказано, что одним из весомых критериев для классификации административно-правовых режимов являются временные границы существования государственно-властных институтов. В Украине происходят динамические социально-экономические, политические, культурные, национальные, информационные и другие процессы, которые в значительной степени влияют на изменения в правовой сфере. Вслед за изменениями в характере общественных отношений модифицируется также юридическая форма, все ее составляющие. Одним из самых сложных и наименее исследованных является такой элемент этой формы, как правовой режим. Сегодня правовые режимы нуждаются в существенных изменениях. Категория административно-правовых режимов находит отражение в нормативно-правовых актах, благодаря чему вопрос приобретает нормативное закрепление при отсутствии единства взглядов на него в теории административного права. В статье определено понятие административно-правового режима. Административный режим – это порядок регулирования, который выражается в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой разрешений, запретов, а также позитивных обя-

зательств, которые создают особую направленность регулирования.

Ключевые слова: правовой режим, административный режим, антитеррористическая операция, публичное право, правовые регуляторы.

Summary

Makovska O. V. Definition and classification of administrative regimes in the administrative law theory. – Article.

In the article the author's conclusions on the definition and clarification of the nature of legal regimes in the theory of administrative law, as well as analysis of historical prerequisites of legal regimes. The classification of administrative law regimes, identified the lack of a clear distinction between administrative and legal regimes and related categories of law. Proved that one of the important criteria for the classification of administrative and legal regimes is the timeframe existence of state-government institutions. Ukraine is experiencing dynamic socio-economic, political, cultural, national, informational and other processes that significantly affect the change in the legal field. Following the changes in the nature of public relations and legal form is modified, all its components. One of the most complex and least studied acting an element that forms as a legal regime. Today, legal regimes need significant changes. Category administrative and legal regimes is reflected in legal acts so that issue is regulatory consolidation in the absence of unanimity for it in the theory of administrative law. In the article the concept of administrative-legal regime. Administrative mode is the order of the regulation, which is expressed in a complex legal means of characterizing particular combination of interacting permits, prohibitions and positive obligations and create a special focus adjustment.

Key words: legal regime, administrative regime, against terrorism, public law, legal regulators.