

УДК 342.92

**Т.П. МІНКА**, докт. юрид. наук, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

## ПОНЯТТЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

**Ключові слова:** правовий режим, адміністративне право, публічний інтерес, правове регулювання

Галузь права слід відносити до юридичних конструкцій, існування яких пов'язується із системою права, його структурою (внутрішньою будовою). Щодо критеріїв поділу права на галузі, то тут серед науковців загальнови-знаними вважаються предмет та метод право-вого регулювання.

Однак, на сторінках своїх праць видатні вчені з теорії права, такі як С.С. Алексєєв, О.Ф. Скакун, Н.И. Малько, А.В. Матузов, Д.А. Керімов, В.С. Нерсесянц, М.В. Цвік, О.В. Петришин, В.Б. Ісаков, вчені адміністративного права Д.М. Бахрах, І.С. Розанов, Ю.М. Козлов, Ю.А. Тихомиров, Ю.П. Битяк та інші говорять про те, що кожній галузі права притаманний правовий режим, яким обумовлюється юридична особливість певної галузі права. Констатацією цих фактів практично й обмежуються.

Постає питання – чим характеризується правовий режим галузі права, у тому числі й галузі адміністративного права? В чому його сутність? У зв'язку з цим, метою для написання статті є розкриття змісту правового режиму адміністративного права, як правового явища, в якому концентрується юридична своєрідність галузі, відображаються визначальні, вузлові сторони правової дійсності.

Наукове підґрунтя написання статті склали праці С.С. Алексєєва, Б.Я. Бляхмана, Д.М. Бахраха, І.Л. Бачила, Ю.П. Битяка, П.П. Богуцького, А.В. Басова, С.О. Кузніченка, В.М. Комарницького, О.В. Петришина, О.С. Родіонова,

Ю.О. Тихомирова, А.С. Спаського, О.Ф. Скакун, О.П. Угровецького, М.В. Цвіка, Е.Ф. Шамсумової та інших.

Звернемося до напрацювань теорії права. Під галуззю права в теорії права розуміється центральна ланка в системі права, яка являє собою велику упорядковану сукупність правових норм, що регулюють визначену, якісно однорідну сферу суспільних відносин специфічним методом правового регулювання. Зазначена концепція була усталеною, опрацьованою в юридичній науці та ґрунтувалася на двох теоретичних засадах, які визначають такі основи виокремлення права на галузі – предмет і метод правового регулювання [1, с.363-364; 2, с.389; 3, с.126].

Аналіз юридичної літератури дозволив дійти висновку, що в цілому в науці ведуться дискусії, що не тільки предмет та метод є визначальними компонентами для поділу права на галузі. Так, існують декілька концепцій поділу системи права на галузі: 1) теорія інтересу [4, с.40; 5, с.36–46]; 2) концепція наявності двох основних методів правового регулювання – імперативного та диспозитивного [6]; 3) теорія захисту інтересу [7, с.82; 5, с.6–7]; 4) теорія примусу [8, с.49–77].

Наприклад, О.І. Ющик фактично запропонував відмовитися від ідеї поділу права на галузі, виходячи з предмета та метода правового регулювання. На думку цього вченого, основою утворення галузей права слід вважати певне коло вихідних прав, під якими розуміються суб'єктивні права та юридичні обов'язки, що містяться у диспозиціях правових норм [9, с.26–27]. В.С. Нерсесянц для визначення галузі права використав наукову тріаду: об'єкт – предмет – метод правового регулювання [10, с.436–437].

Аналіз наукових дискусій стосовно критеріїв поділу права на галузі дозволив зробити висновок, що такі критерії, як предмет та метод галузі права, є формальними показниками, які в сучасних умовах розвитку існуючих галузей права, виникнення нових галузей не дають повної уяви про зміст тієї чи іншої га-

лузі права. При характеристиці галузей права слід враховувати, що для їх виділення недостатньо користуватись критерієм єдності предмета і методу правового регулювання. Цей критерій, який добре спрацьовує у сфері цивільного і кримінального права, не може штучно застосовуватись при характеристиці усіх галузей права, у тому числі й сучасного адміністративного права. Це також стосується й нових галузей права – підприємницького, екологічного, інформаційного, податкового, транспортного, космічного та інших.

Варто підтримати П.П. Богущького, який зазначає, що «бажання відійти у побудові системи права, визначенні його компонентів, у тому числі галузі права, від суспільних відносин, зосередившись виключно на нормативному матеріалі, тобто замкнувшись усередині норми права, необхідно визнати не лише науково необґрунтованим, але й безперспективним з точки зору функціональної характеристики права. Разом із тим, суспільні відносини як предмет правового регулювання позбавлені юридичного змісту, а тому не можуть бути домінантою у вирішенні внутрішньоправових проблем, до яких слід відносити проблему визначення галузей права» [11, с.33].

Постає питання, яке явище, може розкрити вузлові сторони галузі права, охарактеризувати галузь як конкретний, самостійний елемент системи права?

Результатом наукового пошуку багатьох вчених, дослідження яких були присвячені проблемам правової системи, системи права та структури права (В.Б. Ісаков, С.С. Алексєєв, О.Ф. Скакун, Ю.М. Оборотов та інші) були висновки, що юридична галузь права характеризується своїм правовим режимом.

Наприклад, В.Б. Ісаков зазначає, що для кожної галузі права є характерним свій режим регулювання, в якому концентруються не лише особливості галузевого методу, але й особливий соціальний статус відносин, що становлять предмет правового регулювання. Ю.М. Оборотов розглядає правовий режим ширше, звертаючи увагу на можливість розмежування у рамках галузі загального та спе-

ціального режимів [12, с.40-41]. О.Ф. Скакун під правовим режимом галузі права розуміє особливий закріплений нормами права соціальний порядок, який визначається співвідношенням правових засобів, що його забезпечують [1, с.357-358].

Неможливо обійти увагою, й, більше того, не використати в епістемологічних пошуках фундаментальні ідеї С.С. Алексєєва про характеристику права не тільки як нормативну систему, нормативно-ціннісний регулятор, але як інституційно-функціональне утворення. Як цілком слушно зазначає С.С. Алексєєв, «при вивченні системи права з'ясувалося, що для кожної галузі права притаманний свій порядок (режим) регулювання, і саме у ньому як раз й концентрується юридична специфіка галузі, то стає очевидним, що поняття режиму галузі права виражає визначальні, вузлові сторони правової дійсності» [13].

С.С. Алексєєв вважає, що наявність особливого юридичного режиму регулювання слугує безпосереднім, важливим і безпомилковим показником того, що перед нами реально існує конкретний самостійний елемент у правовій системі, самостійна галузь права [13].

Галузі права найбільш укрупнені, центральні ланки системи права. Вони включають в себе основні, якісно особливі види суспільних відносин, які за своїм економічним, соціально-політичним змістом потребують особливого, притаманного саме відповідній групі суспільних відносин, системи регулятивного впливу, яка має специфічні прийоми регулювання, особливий порядок виникнення та формування змісту прав та обов'язків, їх реалізацію, специфіку санкцій, а також дію єдиних принципів, загальних засад, які мають вплив на дану сукупність норм. Саме ці характеристики, на думку С.С. Алексєєва, визначають юридичний режим галузі права.

Цей дуже важливий та суттєвий висновок виправдовує себе, оскільки по-перше, показує соціальне багатство права, змістовність права в цілому, по-друге, показує, що правовий режим відображає тісний взаємозв'язок, єдність всього комплексу правових засобів, їх взаємозв'язок зі змістом тих відносин, які підля-

гають регулюванню.

Дослідження системи права, не тільки як нормативного, але й як інституційно-функціонального утворення, дозволило зробити висновок, що правовий режим галузі права визначає, по перше, наявність якісно особливих суспільних відносин; по-друге, галузевий інструментарій (особливе поєднання способів, типів та методів правового регулювання), який у поєднанні з механізмом правового регулювання, галузевими нормами, галузевими принципами здійснюють вплив права на визначену групу суспільних відносин, що в цілому й досягає мети, напрямків регулювання.

Норми права є фундаментом, «цеглинками» цієї системи та дійсно мають регулятивний вплив права на певну групу суспільних відносин. Однак, і в цьому слід погодитися з Г.В. Варданяцем, який у монографії «Соціологічна теорія права», говорячи про феномен права, визначає ці елементи, як статичну характеристику права. Правовий режим «показує» як діє норма у динаміці, її трансформацію у правовідносини та взаємодію останніх з іншими елементами правової матерії.

Проведене дослідження дозволило зробити висновок, що змістовно правовий режим утворюють елементи, які постійно задіяні у розкритті регуляторної сутності права. Без сумніву, такими елементами є: 1) об'єктивована сфера дії права – визначена у соціальному просторі сукупність суспільних відносин, які становлять предмет правового регулювання; 2) системний, взаємообумовлений логічними зв'язками набір способів, методів та типів регуляторної дії права на визначену сукупність суспільних відносин; 3) певний соціально-значущий результат дії права, яким є мета правового регулювання. Ці показники, на нашу думку, визначають елементи галузевого правового режиму.

Якщо норми права, інститути, підгалузі та галузі є формальними, статичними характеристиками системи права, то правовий режим є змістовною характеристикою галузі права, опосередковує його інституціонально-функціональну природу, визначаючи у складі галузі підгалузі і інститути і показує, як взаємо-

діють всі елементи цієї системи.

Отже, правовий режим галузі права є правовою формою функціонування відносин, що складають предмет галузі права, які забезпечуються особливим поєднанням правових способів, типів та методів правового регулювання, що створюють відповідний рівень динаміки цих відносин та визначають мету правового регулювання. Правовий режим відображає динаміку правовідносин, яка досягається шляхом трансформації всіх елементів правового впливу: як правових засобів (норм права, актів реалізації та застосування, юридичних фактів тощо), так і інших правових явищ (правосвідомості, правової культури, правових принципів, правового прецеденту), які у взаємодії досягають мети регулювання.

Для юридичної науки адміністративно-правові режими – явище відоме, але мало досліджене. Вони розглядалися науковцями крізь призму надзвичайних правових режимів, режиму воєнного стану або стосовно певних об'єктів чи предметів. Їх здебільшого ототожнювали з правовим регулюванням, методом або типом правового регулювання. В умовах реформування адміністративного права, перегляду знань про його предмет, об'єкт, методи, систему, склад підгалузей та інститутів тощо актуальним залишається питання з'ясування сутності правового режиму цієї галузі права, його ролі у визначенні інституціонально-функціональної природи правової матерії, зв'язку з іншими елементами правової системи (нормами права, правовідносинами, методами правового регулювання тощо). Отже, сьогодні загальноновизнаного підходу з цієї проблематики в адміністративному праві не вироблено.

Адміністративному праву як фундаментальній галузі права притаманний свій правовий режим, який забезпечує не тільки функціонування галузей та інститутів адміністративного права, але й багатьох інститутів інших галузей – права власності, підприємницького права та ін. Правовий режим в адміністративному праві є атмосферою функціонування правовідносин, що складають предмет адміністративного права, які забезпечуються при-

таманим для цієї галузі особливим поєднанням способів, типів та методів правового регулювання, оскільки саме у взаємодії цих явищ правової дійсності (предмету, способів, типів та методів) досягається мета адміністративно-правового регулювання.

Адміністративне право, як зазначає В.Б. Авер'янов, – це класичний зразок фундаментальної (профілюючої) галузі так званого публічного права. Публічність адміністративного права означає, що воно регулює відносини, що забезпечують загальні, сукупні або, інакше кажучи, публічні інтереси в суспільстві [14, с.8]. Слід погодитися з поглядами Є.В. Курінного, що сутність суспільного призначення адміністративного права України має бути доповнена трьома важливими моментами і трансформована в його стратегічну мету, зміст якої полягає в забезпеченні захисту прав і свобод людини, сприянні особі у виконанні обов'язків перед суспільством під час реалізації публічних інтересів у межах владно-управлінської діяльності [15, с.19]. Тому, метою адміністративного права є забезпечення прав, свобод та інтересів людини й громадянина, інтересів суспільства і держави у сфері публічного адміністрування.

Сучасні дослідження свідчать, що предмет адміністративного права складається з відносин а) публічного управління, або публічно-управлінських відносин; б) відповідальності публічної адміністрації, або судового і адміністративного оскарження її дій; в) відносини, що виникають при наданні адміністративних послуг; г) відносин відповідальності за порушення загальнообов'язкових правил, установлених публічною адміністрацією [16].

Таким чином, предмет адміністративного права є складним, поліструктурним утворенням. Відповідно до цього, і само адміністративне право є правом поліструктурним.

Іншим елементом правового режиму адміністративного права є способи, типи та методи адміністративно-правового регулювання.

Адміністративне право, здійснюючи регулятивну функцію, ґрунтується на загальнодозвільному типі правового регулювання, використовує специфічні, притаманні саме

цій галузі права способи (дозволи, заборони, приписи) та методи регулювання, які у їх єдності, взаємодії як цілісної системи, здійснюють вплив на суспільні відносини, що складають предмет адміністративного права. Ця система способів та методів регулювання складається з основних (імперативний та диспозитивний з домінуванням імперативного методу) та допоміжних (переконання, примус, стимулювання, субординації, реордінації, координації тощо) методів. Те чи інше співвідношення основних та допоміжних способів, їх сукупність у відповідних пропорціях, а також ступінь їх деталізації надають уявлення про конкретний юридичний (галузевий) інструментарій регулювання певного виду адміністративно-правових відносин.

Підводячи підсумок вищевикладеному, під правовим режимом адміністративного права слід розуміти правову форму функціонування відносин, що складають предмет адміністративного права, які забезпечуються особливим поєднанням правових способів, типів та методів адміністративно-правового регулювання, що створюють відповідний рівень динаміки цих відносин та визначають мету адміністративно-правового регулювання. Правовий режим адміністративного права змістовно включає предмет, особливе поєднання способів, типів і методів та мети адміністративно-правового регулювання.

Правовий режим адміністративного права – це комплексна, багаторівнева, динамічна й відкрита система, що постійно змінює свою внутрішню структуру. Це проявляється в тому, що норми адміністративного права під час регулювання адміністративно-правових відносин або доповнюються нормами інших галузей публічного чи приватного права, або для регулювання певного виду адміністративно-правових відносин використовуються методи інших галузей права.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник /

О. Ф. Скакун. – Харьков : Эспада, 2005. – 840 с.

2. Теория держави і права : академ. курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006.

3. Теория государства и права в вопросах и ответах. Государственный экзамен : учеб.-метод. пособ. / Ю. Н. Оборотов, А. Ф. Крыжановский, Н. Н. Крестовская, Л. Г. Матвеева. – 2-е изд. – Харьков : ООО «Одиссей», 2005.

4. Юлдашев О. До проблеми методологічного забезпечення приватного права / Юлдашев О. // Юридична Україна. – 2003. – № 10. – С. 39–44.

5. Гончарук О. В. Дихотомія права: право публічне та право приватне: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Гончарук Ольга Володимирівна. – К., 2006. – 203 с.

6. Маврин С. П. О роли метода правового регулирования в структурировании и развитии позитивного права / Маврин С. П. // Правоведение. – 2003. – № 1. – С. 207–208.

7. Галлиган Д. Административное право: история развития и основные современные концепции / Галлиган Д., Полянский В., Старилов Ю. – М. : Юристъ, 2002. – 410 с.

8. Коломоець Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Коломоець Тетяна Олександрівна. – Ірпінь, 2005. – 455 с.

9. Ющик О. І. Галузі та інститути правової системи (міфи і реальність) / О.І. Ющик. – К. : Оріяни, 2002.

10. Нерсисянц В. С. Общая теория права и государства : учебн. для юрид. вузов и фак. / В. С. Нерсисянц. – М. : Издат. гр. НОРМА-ИНФРА. – М., 1999.

11. Богуцький П. П. Військове право у системі права України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Богуцький Павло Петрович. – Одеса, 2009. – 216 с.

12. Оборотов Ю. М. Теория держави і права (прагматичний курс): екзамен : довідник / Оборотов Ю. М. – Одеса : Юрид. л-ра, 2005.

13. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / Алексеев С. С. – М. : Юрид. лит., 1989. – 288 с.

14. Авер'янов В. Адміністративне право України : доктринальні аспекти реформування / Авер'янов В. // Право України. – 1998. – № 8. – С. 8–13.

15. Предмет адміністративного права України : навч. посібник / Курінний Є. В. – Дніпропетровськ : Юрид. академія МВС України, 2002. – 92 с.

16. Адміністративне право України. Загальна частина : курс лекцій / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. В. Горбач та ін. ; за ред. В. В. Коваленка. – К., 2011. – 395 с.

*Мінка Т. П. Поняття правового режиму адміністративного права / Т. П. Мінка // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 639–643 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-1/12mtprap.pdf>*

Розглядаються питання змісту правового режиму адміністративного права. Сформульовано визначення правового режиму адміністративного права та запропоновано його елементи, якими є мета, предмет та типи, способи та методи регулювання.

\*\*\*

*Минка Т.П. Понятие правового режима административного права.*

Рассматриваются вопросы содержания правового режима административного права. Сформулировано определение правового режима административного права и предложены его элементы, которыми является цель, предмет и тип, способ и метод регулирования.

\*\*\*

*Minka T.P. Concept of the Legal Mode of Administrative Law*

The questions of maintenance of the legal mode of administrative law are examined in the article. Determination of the legal mode of administrative law is formulated and his elements, which a purpose, object and method of the legal adjusting, are offered.