

ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ ТА ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

АДАБАШ Олександр Вікторович - асистент кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія»

УДК 342.951:007:35.083.8

В статті розглядаються підходи к пониманию административно-правового режима его сущности и признаков. Проанализированы отдельные научные позиции понятий «режим», «правовой режим» и «административно-правовой режим».

Ключевые слова: режим, правовой режим, административно-правовой режим.

Однією з головних функцій державної влади є забезпечення нормальної життєдіяльності держави. У встановлених законом випадках в державі можуть вводиться адміністративно-правові режими, тобто певні правила, які регулюють окремі сфери відносин з метою забезпечення захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також інтересів держави в окремих сферах. Адміністративно-правові режими є невід'ємною частиною життєдіяльності суспільства у сфері адміністративно-політичної діяльності. Незважаючи на важливість цього правового інституту в структурі державного механізму, його питанням не приділяється належної уваги ні у науковій літературі, ні у чинному законодавстві, що й підтверджує актуальність обраного питання для дослідження

Вивченням і аналізом адміністративно-правових режимів займалось багато українських та російських науковців. Фундаментальними роботами вивчення адміністративно-правових режимів стали роботи таких учених, як: В.Б. Авер'янов, С.С. Алексєєв, Д.М. Бахрах, Л.Р. Біла, Ю.П. Битяк,

С.В. Ківалов В.Б., О.С. Радіонов, І.О. Розанова, Рушайло та ін., які стали підґрунтям для подальшого її дослідження. Метою статті є визначення поняття, сутності та ознак адміністративно-правових режимів.

В умовах сучасної демократії одним із головних завдань державної влади є захист інтересів громадянського суспільства та держави у цілому, що реалізується у процесі державного управління, однією з характерних ознак якого є регулятивний характер. Термін «правовий режим» досить часто зустрічається у законодавстві і йому присвячено ряд законів. Проте, категорія «адміністративно-правовий режим» є недостатньо дослідженою в юридичній науці, що викликає необхідність його подальшого наукового обґрунтування.

Для більш чіткого визначення поняття, сутності та призначення адміністративно-правового режиму слід, насамперед, визначити поняття «режим» та «правовий режим», як основою методологічного підходу у визначенні будь-якого поняття є розкриття окремого через загальне.

Поняття «режим» (від фр. régime, лат. regimen – управління) є багатозначним та вживається у багатьох контекстах: - а) державний лад, сукупність засобів, методів, способів здійснення влади; б) строго встановлений розпорядок життя, праці; в) система обов'язкових правил, вимог, норм, принципів встановлених для якого-небудь виду діяльності; г) умови діяльності, існування чого-небудь; певний стан, поло-

ження, статус. У юридичній науці під режимом, як правило, розуміють законність [1], порядок [2], соціальний режим деяких об'єктів або видів діяльності, закріплених правовими нормами і забезпеченими сукупністю юридичних засобів. [3] Юридична енциклопедія визначає «режим» як встановлений національним законодавством і нормами міжнародного права порядок у суспільних відносинах [13]. Варто зазначити, що єдиного підходу до розуміння поняття «режим» немає і вживання цього терміну у залежності від контексту може нести різне змістовне навантаження.

Правовий режим є доволі широким юридичним поняттям, що означає регулювання правом певних дій, тобто у застосуванні правових інструментів до певних правових відносин. У правовій літературі, як у радянській, так і у пострадянській, поняття «правовий режим» трактується по-різному, і хоча вчені, у тому числі й учні-адміністративісти вивчають його досить давно, все ж таки єдиної думки з приводу сутності цього правового явища немає. Одним із перших науковців-теоретиків, хто вивчав правову природу правового режиму, є С.С. Алексєєв, який у загальному вигляді під ним визначав «порядок регулювання, виражений у комплексі правових засобів, які характеризують поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань і що створюють особливу спрямованість регулювання» [4]. Слід зазначити, що С.С. Алексєєв вважає, що правовий режим є окремою частиною правового впливу та відмежовує його від механізму, способів, методів і типів правового регулювання [5]. Однак, деякі науковці дотримуються позиції щодо отождолення типів правового регулювання та правових режимів, хоча ця точка зору, як уявляється, потребує належної аргументації [6].

Д.М. Бахрах під правовим режимом розуміє комплекс суспільних відносин певного виду діяльності, що закріплений юридичними нормами та забезпечений сукупністю юридично-організаційних засобів. Існування правового режиму, на думку Д. М. Бахраха, обумовлено специфічністю

суспільних відносин, а також використанням особливих форм та методів діяльності, що відображаються в системі прав та обов'язків суб'єктів [7]. На думку В. Б. Рущайла, «правовий режим – це закріплені у законодавстві права, обов'язки і відповідальність, система заходів, яка використовується для досягнення поставленої мети і система правового впливу, яка заключається у специфіці прийомів регулювання і його механізму» [8].

Натомість, Є.Ф. Шамсунова стверджує, що внаслідок багатогранності категорію «правовий режим» можна розглядати в широкому і вузькому значеннях. Під правовим режимом у широкому значенні слід розуміти закріплене правовими нормами і забезпечене сукупністю юридичних засобів комплексне системоутворююче встановлення порядку, яке відображає реально існуючі суспільні відносини і рівень розвитку правової системи в цілому, які складаються у процесі життєдіяльності із взаємодії саморегулюючих і одночасно регулюючих підсистем у визначений проміжок часу на визначеній території і відносно визначеного об'єкта. У вузькому значенні правовий режим – це закріплене в нормах права особливе поєднання юридичного інструментарію (юридичних засобів), яке характеризується наявністю визначених умов, конкретністю (визначеністю) суспільних відносин, відносністю до визначеного об'єкта і яке переслідує сприятливу, корисну для суспільства і держави ціль. Правовий (юридичний) режим у вузькому значенні пропонуємо називати спеціалізованим (галузевим) [14].

Спираючись на приведені вище визначення «правового режиму», можна стверджувати, що правовий режим характеризується такими основними ознаками:

- встановлюється законодавством;
- забезпечується державним примусом;
- несе у собі особливу систему заходів регулювання;
- має чітку спрямованість регулювання.

Варто зазначити, що, у більшості, вчені під правовим режимом визначають специфічний порядок правового регулювання. Отже, проаналізувавши думки ряду вчених, можна зробити висновок, що право-

вий режим – це встановлена законодавством система правових заходів, що мають імперативний характер та спрямовані на досягнення конкретної мети у певній сфері державного регулювання.

Вивченню правового режиму та його властивостей присвячено багато робіт українських та російських науковців, таких як: С.С. Алексєєв, Д.М. Бахрах, Л.Р. Біла-Тіунова, С.В. Ківалов, І.С. Розанов, В.Б. Рушайло, Є.Ф. Шамсунова та ін. Водночас слід відзначити, що зазначені вище підходи мають загальнотеоретичний характер та не відображають особливостей окремих видів адміністративно-правових режимів, специфіку адміністративно-правового регулювання.

Слід зазначити, що адміністративно-правовий режим відрізняється від інших режимів предметом регулювання, тобто державним управлінням. Тривалий час поняття «адміністративно-правовий режим» досліджувалося переважно у контексті заходів, які направлені на подолання надзвичайних ситуацій, таких, наприклад, як: режим надзвичайного стану, режим воєнного стану, при яких відбувається вимушене обмеження прав та свобод людини і яке не може розповсюджуватися в умовах нормального функціонування держави та суспільства. З цієї точки зору предмет регулювання адміністративно-правових режимів значно звужується до регулювання лише екстраординарних ситуацій у державі, що не є правильним та підтверджується існуючою практикою застосування адміністративно-правових режимів та науковими опрацюваннями.

Ю.А. Тихомиров зазначає, що адміністративно-правові режими мають не тільки «надзвичайний» та «екстраординарний» характер і їх не слід «ототожнювати ні із загальноправовим регулюванням, ні з процесом реалізації права», так як «вони є особливим видом регулювання, у межах якого створюється і використовується специфічна комбінація юридичних, організаційних та інших засобів для забезпечення того або іншого державного стану» [9]. Поширеною є точка зору Д.Н. Бахраха, який визначає адміністративно-правовий режим як пев-

не поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, опосередкованого імперативним методом юридичного впливу, який проявляється в тому, що суб'єкти правовідносин займають юридично нерівні позиції [10].

І.С. Розанов характеризує адміністративно-правовий режим як встановлену у законодавчому порядку сукупність правил діяльності, дій або поведінки громадян та юридичних осіб, як порядок реалізації ними своїх прав у певних умовах (ситуаціях) забезпечення і підтримання суверенітету й оборони держави, інтересів безпеки й охорони громадянського порядку спеціально створеними для цієї мети службами державного управління [11]. Натомість, В.В. Ласточкін визначає адміністративно-правовий режим як сукупність правових установок і необхідних організаційних управлінських заходів, які забезпечували б порядок реалізації окремими громадянами своїх відповідних прав і обов'язків, а також порядок діяльності державних органів і суспільних організацій, які найбільш адекватно відповідають інтересам забезпечення безпеки і охорони громадського порядку на даній ділянці державного управління [12]. С.В. Ківалов та Л.Р. Біла визначають адміністративно-правовий режим як самостійний правовий інститут з організаційно-забезпечувальними елементами, спрямований на встановлення оптимальних, з точки зору держави, відносин у конкретній, порівняно вузькій, однак життєво важливій сфері, яка забезпечує безпеку особи, суспільства і держави [15].

Таким чином, слід зазначити, що серед науковців є досить багато відмінностей у визначенні поняття «адміністративно-правових режимів», однак більшість учених сходиться в тому, що це певний набір правових інструментів, які застосовуються для регулювання певної сфери суспільних відносин та пов'язані з особливими ситуаціями в державній діяльності та суспільному житті. Як будь-яке правове явище, адміністративно-правовий режим має свою внутрішню структуру, тобто складається з певної сукупності елементів, що розкривають його зміст. Отже, основними елементами

адміністративно-правового режиму є:

- мета встановлення відповідного режиму. Єдиною метою для всіх таких режимів є забезпечення державної безпеки;

- імперативний метод правового регулювання, тобто відносини базуються на юридичній нерівності суб'єктів;

- встановлена у законодавчому порядку сукупність правил поведінки, тобто «режимні правила», чітка правова регламентація яких є важливою гарантією законності при введенні того чи іншого адміністративно-правового режиму;

- наявність спеціальних державних органів, на які покладено реалізацію мети адміністративно-правового режиму;

- відповідальність за порушення «режимних» норм. Залежно від характеру і ступеня суспільної небезпеки цих порушень відповідальність за них передбачається у кримінальному, адміністративному чи дисциплінарному порядку;

- визначення просторово-часових рамок дії адміністративно-правового режиму, тобто тієї території, на якій буде діяти режим, і того терміну, протягом якого він буде діяти. Адміністративно-правовий режим може діяти як на всій території держави, так і в окремому регіоні. За терміном дії він може діяти постійно або на певний термін [16].

Сутність адміністративно-правових режимів полягає в тому, що у випадках передбачених законом для суб'єктів управлінських відносин утворюється ряд заборон, обмежень та обов'язків з метою обмеження їх можливості діяти на власний розсуд для захисту прав, свобод і інтересів громадян, громадянського суспільства та інтересів держави. Тобто, суб'єкти владних повноважень, які мають повноваження щодо здійснення режимних заходів, зобов'язані вжити заходи щодо забезпечення прав і свобод громадян та національних інтересів. У свою чергу, фізичні і юридичні особи мають утриматися від вчинення заборонених дій. Кожен адміністративно-правовий режим є самостійним правовим інститутом з певним набором правових заходів, який покликаний регулювати коло правовідносин у певній, особливо важливій для держави сфері. Таким чином, утворюється осо-

бливий правовий «вакуум», у якому діють особливі правила, за порушення яких учасники режиму притягуються до відповідальності. Адміністративно-правовий режим являє свого роду набором певних правових засобів, яким держава регулює окремі сфери відносин.

Виходячи з поняття та сутності адміністративно-правового режиму, можна виділити його характерні ознаки:

- встановлюється для забезпечення державної безпеки у будь-якій сфері державної діяльності;

- перед встановленням адміністративно-правового режиму, як правило, приймається індивідуальний правозастосовний акт;

- режимні норми, як правило, передбачають певні обмеження;

- є характерною обов'язкова мета введення цього режиму, згідно з якою усі дії спрямовані на її досягнення;

- за дотриманням режимних правил обов'язково повинні наглядати компетентні особи, органи або організації;

- імперативний характер відносин;

- за порушення режимних правил, до порушників застосовуються заходи примусу.

Адміністративно-правовий режим є важливою категорією адміністративного права, цінність якої важко переоцінити. Сутність його полягає у сукупності заходів адміністративно-правового впливу, передбачених законом, що встановлюють межі поведінки, визначають заборони та обмеження щодо вчинення окремих дій, забезпечується засобами державного примусу, яким наділені компетентні органи чи особи, метою якого є забезпечення безпеки держави в цілому або в окремій, важливій для неї сфері діяльності.

Література:

1. Самощенко И.С. Охрана законности советским государством / И.С. Самощенко. – М., 1960. – С. 12.

2. Резвых В.Д. Взаимодействие в процессе административно-правового обеспечения режима социалистического хозяйствования / В.Д. Резвых, И.А. Склярков. – М., 1977. – С. 5.

3. Проблемы теории государства и права / под ред. С.С. Алексеева. – М. – 1987. – С. 258–259.

4. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – М. : БЕК, 1995. – С. 243.

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

6. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.

7. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М. : Изд-во БЕК, 1999. – 368 с.

8. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы / В.Б. Рушайло. – М., 2000. – С. 47.

9. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс : полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М., 2001. – С. 400–401.

10. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник / Д.Н. Бахрах. – М., 1996. – С. 201; Адміністративне право України : підручник. – Х., 2001. – С. 246.

11. Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их значение и структура / И.С. Розанов // Государство и

SUMMARY

The article deals with the problems of the competition legislation implementation in the cases of abuse of dominant position by economic entities in the market. The propositions on the division of powers between antimonopoly authorities and the courts in determining the dominant position on the market in judicial decisions have been developed.

право. – 1996. – № 9. – С. 85.

12. Ласточкин В.В. Административно-правовые режимы и охрана государственной границы / В.В. Ласточкин. – М., 1999. – С. 55–56.

13. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. – К. : Укр. енциклопедія, 1998. – Т. 5. – 1998. – 736 с.

14. Шамсумова Э.Ф. Категория «правовой режим» в юриспруденции : монографія / Э.Ф. Шамсумова. – Екатеринбург : Изд-во Уральского юридического института МВД России, 2003. – 164 с.

15. Адміністративне право України: підручник / за ред. С.В. Ківалова. – О., 2003. – С. 195.

16. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : У 2 т.: Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов. – К., Вид-во Юридична думка, 2004 – 584 с.