



Дмитро Талалай,
кандидат юридичних наук,
докторант Національної академії
Служби безпеки України

УДК 351.746.1:342.77

Деякі аспекти надзвичайних правових режимів як правової форми забезпечення національної безпеки держави

В умовах, коли Україна фактично була втягнута у збройний конфлікт, а частина її території окупована, постає нагальна потреба у зміцненні національної безпеки держави та створенні надійної системи її забезпечення як у мирний час, так і в умовах, коли обстановка на певній території держави характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричиненими небезпечними полями, що призвели або можуть призвести до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків тощо.

За таких умов особливої актуальності набувають питання визначення ролі надзвичайних правових режимів, як важливої складової системи забезпечення національної безпеки держави.

Сьогодні існує достатньо велика кількість наукової літератури і нормативно-правових актів, які для характеристики того чи іншого порядку

правового регулювання використовують термін «правовий режим», втім вже достатньо тривалий час продовжує існувати проблематика пошуку єдиного підходу до визначення надзвичайних правових режимів та їх співвідношення.

Проблематиці правових режимів присвячені наукові праці С. С. Алексєєва, Ю. П. Битяк, В. Б. Ісакова, Н. І. Матузова, А. В. Малько, І. С. Розанова, Д. М. Бахраха, Л. В. Крупа, Є. Б. Кубко, С. О. Кузніченко, Ю. А. Тихомирова, Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова, І. С. Розанова, О. П. Альохіна, О. О. Кармолицького, А. С. Спаського, Ю. А. Тихомирова та багатьох інших. Наукові доробки вищезгаданих вчених містять змістовні підсумки спостережень, що закладають достатнє підґрунтя для подальших наукових досліджень цієї сфері, проте проблема інституту надзвичайних правових режимів в контексті забезпечення національної безпеки держави окремо не вивчалась, а в існуючих наукових працях ще не знайшла дос-

татнього відображення. На наш погляд, це обумовлює об'єктивну необхідність наукової розвідки даного питання для розвитку наукової думки таких досліджень.

Метою статті є аналіз генезису надзвичайних правових режимів та сучасних поглядів на проблему їх співвідношення.

В умовах виникнення факторів, що загрожують об'єктам національної безпеки України, однією з форм забезпечення національної безпеки держави є спеціальні адміністративно-правові режими, які реалізуються у відповідній сфері суспільних відносин та закріплені у законодавчих актах України [1, с. 9].

Відзначимо важливу тезу про те, що саме адміністративно-правові режими охоплюють таку галузь як забезпечення національної безпеки держави. У цьому відношенні С. О. Кузніченко дійшов цілком слушного висновку про те, що в цій галузі правове регулювання здійснюється нормами публічного права, більшість з яких реалізується в адміністративно-правових інститутах [1, с. 8].

Дійсно, сфера правового регулювання у галузі національної безпеки в сучасний період набуває особливо актуального значення, адже дозволяє створювати сприятливі правові умови для діяльності суб'єктів права в цій сфері.

Адміністративно-правове регулювання як його різновид охоплює зазначену сферу, адже забезпечує прояв та пріоритет публічних інтересів із застосуванням імперативних методів, враховує різноманіття об'єктів регулювання та способів впливу адміністративно-правових режимів на них. На наш погляд, реалізацію спеціальних правових режимів слід розглядати як практичний, організуючий та регулюючий засіб впливу держави на стан національної безпеки з метою просування та захисту національних інтересів. Адже саме держава є тим суб'єктом, який покликаний забезпечити найкращі

умови для розвитку особи, суспільства і її самої, та здійснює свої функції через органи законодавчої, виконавчої та судової влади.

Важливою складовою пізнання такого складного явища як надзвичайні правові режими є з'ясування точних вихідних методологічних підходів, що забезпечить всебічне його дослідження, розробку ефективної методики його оцінки, прогнозування та регулювання.

З'ясування комплексного питання захисту національних інтересів охоплює, у тому числі й певні уявлення про роль, місце та умови ефективного функціонування спеціальних правових режимів як правової форми забезпечення національної безпеки. Такі уявлення, в основу яких покладаються загальноприйняті істини, встановлені людьми на даному етапі розвитку науки і сформовані на цій основі їх суб'єктивні оцінки (гносеологічний аспект), слугуватимуть основою відповідної реакції для попередження, прогнозування та нейтралізації загроз людині, суспільству та державі у різних сферах життєдіяльності. Онтологічний аспект пізнання виконує методологічну функцію реальності, тобто дозволяє з'ясувати об'єктивні властивості та якості предмета дослідження, які існують незалежно від людської свідомості, саме тому усі інші складові пізнавальної діяльності втілюються у конкретних формах на основі онтологічної картини. Отже, використання саме юридичної онтології дозволить з'ясувати сутність надзвичайних правових режимів.

Усі режими, що реалізуються у сфері національної безпеки та закріплені у відповідних законах України, можуть бути представлені у вигляді метасистеми. Підтримуємо тезу про те, що надзвичайний правовий режим, як частина більш ширшої системи, описується через спеціальний адміністративно-правовий режим, той, у свою чергу, – через адміністративно-правовий режим, через правовий режим взагалі, що розкривається



через соціальний режим у філософському розумінні [1, с. 7].

Тож, цілком логічним є те, що надзвичайним правовим режимам як особливому соціальному явищу притаманні загальні риси правового режиму.

Сучасні уявлення про правовий режим ґрунтуються на тому, що це складне багатомірне соціально-політичне явище в системі взаємовідносин індивіду, суспільства та держави. З іншого боку, онтологічним описом явища «режим» є: 1) державний лад, сукупність засобів та методів здійснення влади; 2) чітко визначений порядок життєдіяльності; 3) система обов'язкових правил, вимог, норм, принципів, встановлених для будь-якої діяльності; 4) певний стан, положення, статус [2, с. 124].

У науковій літературі існують різні векторні думки стосовно розкриття змісту поняття «правовий режим», що дають можливість в загальних рисах зрозуміти юридичну природу цього явища.

Відомий науковець С. С. Алексєєв одним із перших визначив термін «правовий режим» в контексті розгляду важливої теми «типи та системи правового регулювання». Під правовим режимом він розумів порядок регулювання, виражений у комплексі правових засобів, що характеризують поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон та позитивних зобов'язань, що створюють особливий напрям регулювання [3, с. 242-243]. У даному контексті він вважав, що кожний юридичний режим базується на тому чи іншому способі правого регулювання (заборона, дозвіл, позитивне зобов'язання) та виявляє міру стійкості юридичного регулювання, наявність обмежень та пільг, можливий рівень активності суб'єктів, межі їх правової самостійності [3, с. 243-244].

В. Д. Мельгунов підтримав позицію С. С. Алексєєва, згідно з якою правовий режим об'єднує певний комплекс правових засобів в єдиний механізм. У даному аспекті ефектив-

ність використання правових засобів при вирішенні тих чи інших спеціальних завдань суттєво полягає в тому, щоб обрати кращий правовий режим для вирішення відповідного завдання, належно підібрати його згідно специфіки завдання та змісту суспільних відносин. [4, с. 37-38].

Таку думку також підтримав Т. П. Мінка, втім, дещо критично зауважив, що в такому визначенні поняття він залишив поза увагою організаційно-правові засоби забезпечення функціонування правового режиму [2, с. 125]. Т. П. Мінка, який визначає поняття «правовий режим» як зовнішню правову форму правового регулювання у певній сфері суспільного життя, додав, що поняття «правовий режим» не можна ототожнювати з поняттям «механізм правового регулювання», адже правовий режим здійснюється через механізм правового регулювання, який являє собою загальний порядок, процес дії права. Якщо механізм правого регулювання – юридична категорія, яка показує як здійснюється правове регулювання, то правовий режим – здебільшого змістовна його характеристика, яка показує як реалізується механізм правового регулювання [2, с. 126-127].

Дещо інакше вважають М. І. Матузов та О. В. Малько, які доводять, що правовий режим – це особливий механізм правового регулювання, його особливий порядок, спрямований на конкретні види суб'єктів та об'єктів, пов'язаний із загальнозначущими соціальними процесами, в межах яких вони взаємодіють [5, с. 66].

Д. М. Бахрах дійшов висновку, що правовий режим – це офіційно встановлений особливий порядок правового регулювання, який виражає сукупність юридичних та організаційних засобів, що використовуються для закріплення соціально-правового стану об'єктів, впливу та напрямків забезпечення їх стійкого функціонування [6, с. 478].

Автори підручника з адміністративного права України за редакцією

Ю. П. Битяка погоджуються, що в загальних рисах своєрідність правового режиму виявляється в особливому порядку виникнення й формування змісту прав і обов'язків учасників адміністративно-правових відносин та їх здійснення, наявності специфічних санкцій, особливих засобів їх реалізації, а також і дії єдиних принципів, загальних положень, які поширюються на дану сукупність правових норм [7, с. 268].

Проведений нами аналіз вказаних наукових джерел дає можливість зазначити, що судження більшості вчених схожі у тому, що вони так, чи інакше підкреслюють надзвичайний та екстраординарний характер адміністративно-правових режимів, пов'язуючи їх застосування з виникненням особливих умов в державній діяльності та суспільному житті. Крім того, не дивлячись на індивідуальність кожного науковця у розумінні суті адміністративно-правових режимів, аналіз їх поглядів дає можливість зрозуміти, що правовий режим є складною системою взаємопов'язаних елементів.

Адміністративно-правові режими різноманітні. Тим не менше, їх можна систематизувати, увести у раки певної типології, тобто класифікувати.

Класифікація – достатньо поширений дослідницький метод, який застосовується як вітчизняними так і закордонними науковцями, адже дозволяє виділити властивості досліджуваного об'єкту та найбільш повно з'ясувати його природу. Водночас, класифікація дає можливість з'ясувати їх зміст, виявити істотні характеристики, визначити їх місце та значення як цілісного явища в системі правових режимів та системі забезпечення національної безпеки держави зокрема. Отже, під класифікацією ми розуміємо упорядкований процес розподілу множини об'єктів за найбільш загальними ознаками на певні підмножини.

В науковій літературі представлена достатня кількість праць дослі-

дників, що звертались до розгляду цього питання. Так, наприклад, автори підручників за загальною редакцією Ю. П. Битяка та Т. О. Коломоєць солідарні у своєму підході та поділяють адміністративно-правові режими поділяють на такі види: 1) за масштабом волі громадян і організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав – пільгові та обмежувальні; 2) за глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій – звичайні та надзвичайні; 3) за часом дії – постійні, короткострокові, ситуаційні; 4) за територією дії – режими, що діють на всій території, або в окремих її регіонах чи місцях; 5) за окремими об'єктами – режими заповідників, вогнепальної зброї, отруйних речовин тощо; 6) за видами діяльності – режим оперативно-розшукової діяльності, окремих видів діяльності та ін. [7, с. 269-270; 9, с. 115].

В свою чергу, Д. М. Бахрах та І. С. Розанов розподілили адміністративно-правові режими за такими критеріями: 1) за об'єктом: режими окремих об'єктів і документів (державний кордон, наркотичні засоби, джерела підвищеної небезпеки, секретні документи тощо); 2) за видами діяльності (охорона кордону, попередження і ліквідація надзвичайних ситуацій тощо); 3) за тимчасовим фактором: постійні (державного кордону, прикордонної зони, паспортний, таємності тощо) й тимчасові, ситуаційні, пов'язані з екстремальними обставинами (карантин, воєнний стан, надзвичайний стан та ін.); 4) за територією: загальнодержавні (державного кордону, паспортний, таємності й ін.), регіональні (прикордонний режим, режим заповідної зони, закриті адміністративно-територіальні утворення й ін.) [10, с. 84; 11, с. 89-90].

Взявши за основу критерій «мета режимів» Ю. О. Тихомиров розподілив їх на три великі групи, зокрема: перша група охоплює адміністративно-правові режими щодо визначеного державного стану (надзвичайного,



воєнного стану, охорони державних кордонів); друга група включає в себе функціональні адміністративно-правові режими, які забезпечують функції управління і сфери діяльності (податковий, санітарний, екологічний тощо); третя група включає режими легалізації, які стосуються як офіційної реєстрації юридичних та фізичних осіб, так і нормативних вимог до деяких видів діяльності [12, с. 327].

Хоча викладені вище класифікації мають умовний та відносний характер, вони дозволяють виявити якісні особливості об'єкта дослідження.

Вважаємо, що більшість науковців розрізняють адміністративно-правові режими за такими ознаками як: за масштабом волі громадян і організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав; за об'єктом; за видами діяльності; за територією дії; за часовим фактором; за глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій; за видами діяльності та ін.

Разом з тим, усі відзначають, що відмінною ознакою для всіх видів адміністративно-правових режимів є їх особливий характер у співвідношенні з загальним порядком правового регулювання.

На нашу думку, в контексті системи забезпечення національної безпеки держави, у відповідності із сучасними потребами, достатньо важливим положенням для подальшого розвитку теорії адміністративно-правових режимів є розмежування їх сукупності на загальні та спеціальні. Вважаємо, що саме спеціальні адміністративно-правові режими є стрижневими елементами системи забезпечення національної безпеки України.

З іншого боку, існування надзвичайних ситуацій різної генези, що несуть загрозу національним інтересам держави, на нашу думку, обумовлює існування важливого питання з наукової і практичної точки зору про співвідношення та виокремлення надзвичайних адміністратив-

но-правових режимів з числи решти, які умовно можна визначити як екстремальні, про що також зазначає С. О. Кузінченко [8], який дійшов слушного висновку про доцільність їх розгляду як загального та часткового.

Діюче законодавство України передбачає три надзвичайні правові режими, правове регулювання яких здійснюється Законами України «Про правовий режим надзвичайного стану» [13], «Про правовий режим воєнного стану» [14], «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [15]. Втім, беручи за основу вищевикладений методологічний підхід, до загального переліку екстремальних правових режимів умовно можливо віднести відповідні правові режими надзвичайного стану, воєнного стану, зони надзвичайної екологічної ситуації, антитерористичної операції, надзвичайних ситуацій та ін.

За результатами проведеного дослідження, нами виокремлені спільні ознаки для екстремальних адміністративно-правових режимів, а саме:

– вони реалізуються у сфері правового регулювання публічних інтересів;

– є особливим порядком адміністративно-правового регулювання в галузі забезпечення національної безпеки держави, що здійснює цілеспрямований вплив на суб'єктивні права в окремих сферах життєдіяльності, з метою узгодження та задоволення інтересів держави та суспільства;

– встановлюються в умовах наявності реальних загроз національним інтересам держави та необхідності їх відвернення;

– забезпечують ефективне функціонування публічної адміністрації та адекватне реагування рівню загроз національній безпеці держави;

– врегульовані на законодавчому рівні та засновані на засадах непорушності конституційних прав і свобод людини та громадянина;

– режимні правила визначають нормативну модель поведінки, а їх

зміст визначають забороняючі та зобов'язуючі адміністративно-правові норми, що мають обмежувальний характер для загальної правосуб'єктності фізичних та юридичних осіб на чітко визначеній території, та розширення компетенції органів публічної адміністрації по забезпеченню та підтриманню режиму;

– передбачають вичерпний перелік заходів та правообмежень;

– обов'язковими суб'єктами є система органів державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації та інші суб'єкти, наділені адміністративно-управлінськими функціями;

– домінування імперативного методу впливу на відносини, що виникають між публічною адміністрацією на населенням з питань дотримання режимних правил, порушення яких призводить до застосування засобів дисциплінарного та адміністративно-примусу;

– систему режимних правових засобів утворюють нормативні приписи, акти реалізації прав і обов'язків суб'єктів, правозастосовні акти, заходи заохочення та примусу, юридичні санкції;

– режими взаємопов'язані, тому залежно від напрямку розвитку обстановки, можуть бути взаємозамінними, іншими словами – переходити один в інший.

На наш погляд, запропонований підхід до розгляду надзвичайних правових режимів, як окремого класу або вищого рівня екстремальних адміністративно-правових режимів, відповідає сучасним потребам забезпечення національної безпеки України, захисту людини і громадянина, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз у контексті реалізації державної політики національ-

ної безпеки, адже дозволяє достатньо чітко виокремлювати перелік загроз, що загрожують національним інтересам держави, та передбачити дієву систему відповідних заходів проти-дії.

Вважаємо, що надзвичайно-правові режими характеризуються тим, що, по-перше, можливість їх введення пов'язана з наявністю загроз загальнодержавного рівня та має винятковий характер; по-друге, окрім законодавчого правого регулювання, вони мають пряме посилення на них в Конституції України; по-третє, надзвичайні правові режими ризуються за характером правових обмежень, процедурою введення, зміни та скасування; по-четверте, передбачають наділення винятковими повноваженнями органів публічної адміністрації, з чітким окресленням їх меж у вигляді заборон.

Таким чином, подальша розбудова національного законодавства у сфері забезпечення національної безпеки України в умовах дії надзвичайних правових режимів набуває особливої значущості, оскільки дозволить забезпечити адекватне реагування на сучасні прояви загроз національним інтересам держави. Зважаючи на індивідуальні особливості та близьку правову природу, з усієї сукупності спеціальних правових режимів можливо виокремити надзвичайні правові режими, як окрему їх групу, що є особливим порядком адміністративно-правового регулювання в галузі забезпечення національної безпеки держави. А нормативно-правове закріплення відповідних положень дозволить пристосувати існуючу законодавчу базу в цій сфері до сучасних потреб реагування на загрози національним інтересам України.



Список використаних джерел

1. *Кузніченко С. О.* Адміністративно-правовий режим воєнного стану: монографія / С. О. Кузніченко. – Х.: Право, 2014 – 232 с.
2. *Мінка Т. П.* Онтологічна характеристика правового режиму / Т. П. Мінка // Право і суспільство. – 2012. – № 3. – С. 123-127.
3. *Алексеев С. С.* Теория права / С. С. Алексеев. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 320 с.
4. *Мельгунов В. Д.* Административно-правовое регулирование и административно-правовые режимы в сфере предпринимательской деятельности / В. Д. Мельгунов. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – 160 с.
5. *Матузов Н. И.* Политико-правовые режимы: актуальные аспекты / Н. И. Матузов, А. В. Малько // Общественные науки и современность. – 1997. – № 1. – С. 63-71.
6. *Бахрах Д. Н.* Административное право: Учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2008. – 816 с.
7. *Адміністративне право України: Підручник* / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
8. *Кузніченко С. О.* Становлення та розвиток інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Кузніченко Сергій Олександрович; МВС України, Кримськ. юрид. ін-т ОДУВС. – Сімферополь, 2010. – 463 с.
9. *Адміністративне право України: підруч. для студ. ВНЗ* / Т. О. Коломєць [та ін.]; заг. ред. Т. О. Коломєць; Державний вищий навчальний заклад "Запорізький національний ун-т" МОН України. - К.: Істина, 2009. - 475 с.
10. *Бахрах Д. М.* Административное право / Д. М. Бахрах. – М., 1993. – 280 с.
11. *Розанов И. С.* Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура / И. С. Розанов // Государство и право. – 1996. – № 9. – С. 84–91.
12. *Тихомиров Ю. А.* Курс административного права и процесса: Учебник / М. Ю. Тихомиров. – М.: Изд-во Тихомирова М. Ю., 1998. – 798 с.
13. *Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16 березн. 2000 р. № 1550-III (за станом на 05 березн. 2015 р.)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>.
14. *Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травн. 2015 р. № 389-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 28. – Ст. 250.*
15. *Про зону надзвичайної екологічної ситуації: Закон України від 13 липн. 2000 р. № 1908-III (за станом на 03 березн. 2006 р.)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1908-14>.
16. *Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02 жовтн. 2012 р. № 5403-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 34-35. – Ст. 458.*

Талалай Д. В. Деякі аспекти надзвичайних правових режимів як правової форми забезпечення національної безпеки держави

У науковій статті аналізується генезис надзвичайних правових режимів, їх особливості та окремі аспекти їх співвідношення. Також пропонуються методологічні підходи до їх розмежування.

Ключові слова: надзвичайний, правовий режим, національна безпека, співвідношення, розмежування.

Талалай Д. В. Некоторые аспекты чрезвычайных правовых режимов як правовой формы обеспечения национальной безопасности государства

В научной статье анализируется генезис чрезвычайных правовых режимов, их особенностей и некоторые аспекты их соотношения. Также предлагаются методологические подходы для их размежевания.

Ключевые слова: чрезвычайный, правовой режим, национальная безопасность, соотношение, размежевание.

Talalai D. Some aspects of the states of emergency as legal form of ensuring national security

The research article contains analysis of genesis of the states of emergency, the main features and some correlation aspects. The author suggests a number of methodical ways to dissociate the states of emergency.

Key words: emergency, legal regime, national security, correlation, dissociation.