

УДК 342.9

**В. Белевцева**, кандидат юридичних наук,  
радник при дирекції НДІ інформатики і  
права НАПрН України

## Сутність та особливості адміністративно-правових режимів у сфері державної безпеки України

Регулювання соціальних процесів у період динамічних перетворень у соціально-економічній, політичній, безпековій, культурній та інших сферах набуває в Україні на цей час особливо актуального значення. При цьому пріоритет, безумовно, зберігається за правовим регулюванням, що, як відомо, є здійснюваний за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних розпоряджень тощо) результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб.

Зміст правового регулювання залежить від особливостей предмета правового регулювання (суспільних відносин), положення взаємодіючих у відносинах суб'єктів, а також об'єктів, із приводу яких виникає ця взаємодія<sup>1</sup>. Отже, ефективність досягнення цілей правового регулювання сфери державної безпеки значною мірою визначається вибором оптимальної для вирішення певного завдання державної безпеки системи засобів, відповідної до характеру безпекових відносин, що регулюються.

У свою чергу, держава, що є безпосереднім чинником правових встановлень, відповідно до законів соціального розвитку визначає потребу в юридичній регламентації відносин безпекової сфери, їх оптимальну юридичну форму. При цьому модифікація відносин у сфері державної безпеки викликає необхідність трансформації юридичної форми та її складових частин. Одним із найбільш складних і найменш досліджених елементів цієї форми є адміністративно-правові режими.

На цей час можна стверджувати, що термін «адміністративно-правовий режим» достатньо міцно займає позиції у вітчизняній правовій дійсності. І якщо раніше це поняття розроблялося переважно у межах

<sup>1</sup> Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М. : Юрист, 1996. – С. 136.

загальної теорії права<sup>1</sup>, то сьогодні воно дедалі більше затверджується не тільки в правовій науці, а й у юридичній практиці. Воно дозволяє виявити особливості юридичного регулювання певної ділянки діяльності, специфіку правового інструментарію, що опосередковує існування та функціонування тих або інших об'єктів управлінської взаємодії, особливо у сфері державної безпеки.

Як вже неодноразово стверджувалось у наукових виданнях різними науковцями (С. С. Алексєєв, Д. Н. Бахрах, В. В. Лазарєв, В. В. Ласточкин, М. І. Матузов, О. В. Малько, В. Я. Настюк, В. Б. Рушайло та ін.), правовий режим — дуже широке юридичне поняття. І незважаючи на те, що вчені, у тому числі й вчені-адміністративісти, достатньо довго досліджують проблеми правових режимів, єдиної точки зору щодо сутності даного явища в адміністративно-правовій науці і практичній діяльності не склалося й до цього часу<sup>2</sup>. Тому, на наш погляд, доцільно почати розгляд природи адміністративно-правового режиму у сфері державної безпеки України із загальнотеоретичних позицій, оскільки між поняттями «правовий режим», «адміністративно-правовий режим», «адміністративно-правовий режим у сфері державної безпеки» існує діалектичний взаємозв'язок загального, особливого та одиничного, а, як відомо, основою методологічного підходу до розкриття будь-якого поняття є розкриття одиничного через загальне.

Отже, професор С. С. Алексєєв, який одним із перших досліджував природу цього правового явища і який є одним з основних теоретиків правових режимів, відзначає, що цим терміном у найзагальнішому розумінні визначається «порядок регулювання, що виражений в комплексі правових засобів, які характеризують особливе поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань і що створюють особливу спрямованість регулювання»<sup>3</sup>. При цьому поняття режиму несе в собі основні значеннєві відтінки цього слова, у тому числі й те, що правовий режим виражає ступінь жорсткості

<sup>1</sup> Див.: Бахрах Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – С. 201.

<sup>2</sup> Див.: Ласточкин В. В. Административно-правовые режимы и охрана государственной границы / В. В. Ласточкин. – М., 1999. – 297 с.; Маилян С. С. Административно-правовые режимы в теории и практике государственного управления правоохранительной деятельностью : монография / С. С. Маилян. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 354 с.; Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы : монография / В. Б. Рушайло. – М. : Щит-М, 2000. – 264 с.

<sup>3</sup> Алексєєв С. С. Теория права / С. С. Алексєєв. – М. : БЕК, 1995. – С. 243.

юридичного регулювання, наявність певних обмежень або пілг, допустимий рівень активності суб'єктів, межі їх правової самостійності<sup>1</sup>. Правовий режим розглядається професором С. С. Алексєєвим як «свого роду укрупнений блок у загальному арсеналі правового інструментарію, що сполучає в єдину конструкцію певний комплекс правових засобів»<sup>2</sup>. Так, з цієї точки зору ефективно використання правових засобів при вирішенні тих або інших правових завдань значною мірою полягає в тому, щоб обрати оптимальний для вирішення відповідного завдання (у нашому випадку завдання державної безпеки) правовий режим.

Також С. С. Алексєєв звертає увагу на те, що в рамках кожного правового режиму, за деяким винятком, завжди діють усі засоби правового регулювання (заборони, дозволи, позитивні зобов'язання), але в кожному режимі — і це багато в чому визначає його специфіку — один із таких засобів, як правило, виступає як домінанта<sup>3</sup>, що й створює, на нашу думку, специфічну спрямованість у регулюванні сфери державної безпеки. Саме ця обставина лежить в основі класифікації адміністративно-правових режимів у сфері державної безпеки.

Далі відзначимо, що С. С. Алексєєв наголошує на тому, що фундамент відповідних режимів складають не просто дозволи і заборони, а загальні дозволи і загальні заборони, а ще точніше, типи правового регулювання, що базуються на них. І відповідно, найзагальнішим чином правові режими разом із виділенням спеціальних режимів, можуть бути поділені на загальнодозволені та дозвільні<sup>4</sup>.

При цьому, аналізуючи правові режими із спеціально-юридичної сторони, С. С. Алексєєв доходить висновку, що правові режими, які виражаються у правовому матеріалі та, «обростаючи» іншими правовими засобами, зокрема обмежувочими умовами і винятками, виходять за межі вищезгаданих типів правового регулювання.

Серед правових режимів С. С. Алексєєв виділяє також загальні та похідні, вторинні, режими. Перші є такими комплексами правових засобів, які виражають загальні і початкові співвідношення способів правового регулювання у даній сфері соціально-політичного життя;

<sup>1</sup> Алексєєв С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С. С. Алексєєв. – М. : Юрид. лит., 1989. – С. 186.

<sup>2</sup> Алексєєв С. С. Теория права / С. С. Алексєєв. – М. : БЕК, 1995. – С. 243.

<sup>3</sup> Там само. – С. 243–244.

<sup>4</sup> Там само. – С. 244.

інші є відомими модифікаціями загальних режимів, що вносять або особливі пільги і переваги, які полягають у додаткових правах, або особливі обмеження, які полягають у додаткових заборонах або позитивних скріпленнях. До перших, що є основою правової дійсності, у глибині правової матерії, він відносить режими різних галузей права<sup>1</sup>.

У свою чергу, правовий режим галузі права Д. Н. Бахрах визначає як «сукупність юридичних засобів регулювання — галузевий юридичний інструментарій, опосередкованих галузевим методом правової дії, що базуються на принципах, специфічних для даної галузі»<sup>2</sup>. На наш погляд, крім галузевих режимів необхідно також виділити й інші первинні правові режими, що відповідають системі права і принципам правового регулювання, а саме: приватноправові та публічно-правові, міжгалузеві режими, режими підгалузей, інституційні й спеціальні.

Основу правового режиму становлять юридичні норми, що виділені за сукупністю вказаних вище ознак і у зв'язку з цим мають особливу цілісність. Причому в більшості випадків ця сукупність норм не належить до будь-якої однієї галузі права і складається з інститутів, що належать до різних галузей права. Правовий режим має яскраво виражену цільову спрямованість.

Наведений набір ознак дозволяє індивідуалізувати правове регулювання будь-якого виду суспільних відносин, у тому числі сфери державної безпеки. Саме в цьому і полягає цінність поняття «правовий режим».

Розглянуті теоретичні положення, що характеризують сутність правових режимів, можуть і повинні бути покладені в основу дослідження природи адміністративно-правових режимів у сфері державної безпеки України.

Вивчення наукових джерел показує, що багато авторів вкладають до поняття «адміністративно-правовий режим» достатньо вузький зміст, розглядаючи його переважно в контексті заходів, спрямованих на подолання ситуацій надзвичайного і неординарного характеру<sup>3</sup>. На цю обставину звертає увагу й С. С. Маїлян, з яким можна погодитися

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Структура советского права / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1975. – С. 162–163.

<sup>2</sup> Бахрах Д. Н. Административное право. Общая часть : учебник / Д. Н. Бахрах. – М., 1993. – С. 279.

<sup>3</sup> Див.: Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их значение и структура / И. С. Розанов // Государство и право. – 1996. – № 9. – С. 55.

у тому, що обмежувати предмет адміністративно-правових режимів регулюванням подібних ситуацій навряд чи правильно<sup>1</sup>. Підставою для цього є як існуюча практика, так і теоретичні напрацювання, у тому числі й у теорії права.

Натомість Ю. А. Тихомиров, підкреслюючи, що адміністративно-правові режими не мають виключно «надзвичайного» та «екстраординарного» характеру, у той же час наголошує на тому, що їх не можна й «ототожнювати ні із загальноправовим регулюванням, ні з процесом реалізації права», оскільки, на його думку, «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»<sup>2</sup>.

У цьому аспекті автор статті більшою мірою поділяє точку зору М. І. Матузова та О. В. Малька, які вважають, що хоча адміністративно-правовий режим не можна у повному обсязі ототожнювати з поняттям «механізм правового регулювання», але разом з тим режим не можна й відокремлювати від цього поняття, оскільки він реалізується через певний механізм правового регулювання, що є загальним порядком, процесом дії права. Якщо механізм правового регулювання — це юридична категорія, що показує, як здійснюється правове регулювання, то адміністративно-правовий режим — більшою мірою змістовна характеристика конкретних нормативних засобів, покликаних організувати певну сферу життєдіяльності громадян<sup>3</sup>. Він є специфічним механізмом правового регулювання, його особливим порядком, спрямованим на конкретні види суб'єктів і об'єктів, що встановлює межі, в яких ці суб'єкти і об'єкти взаємодіють<sup>4</sup>.

Для адміністративного права, як і для будь-якої іншої галузі права, характерні специфічні режими регулювання, які багато в чому визначаються особливостями цієї галузі права, її роллю, функціями, завданнями. Так, Д. Н. Бахрах під адміністративно-правовим режимом розу-

<sup>1</sup> Маилян С. С. Административно-правовые режимы в теории и практике государственного управления правоохранительной деятельностью : монография / С. С. Маилян. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С. 12–13.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М., 2001. – С. 400–401.

<sup>3</sup> Маилян С. С. Административно-правовые режимы в теории и практике государственного управления правоохранительной деятельностью : монография / С. С. Маилян. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С. 59.

<sup>4</sup> Див.: Матузов Н. И. Правовые режимы: Вопросы теории и практики / Н. И. Матузов, А. В. Малько // Правоведение. – 1996. – № 1. – С. 16–29.

міє «поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, опосередковане централізованим порядком, імперативним методом юридичної дії, яка виражається в тому, що суб'єкти правовідносин за своїм статусом займають юридично не рівні позиції»<sup>1</sup>, тобто виділяє перш за все засоби регулювання, засновані на специфічному для адміністративного права методі.

Але, як справедливо відзначив І. С. Розанов, «питання про поняття правового режиму повинне визначатися у зв'язку з характеристикою предмета і методу правового регулювання суспільних відносин тієї або іншої галузі права»<sup>2</sup>.

Як відомо, предметом адміністративного права є суспільні відносини, що виникають, розвиваються і припиняються у зв'язку з реалізацією публічної влади. Розглядаючи питання співвідношення адміністративно-правового режиму й індивідуального регулювання, не можна оминати проблему дискреції. У юридичній літературі під дискрецією (фр. *discretionnaire* — залежний від особистого розсуду) і дискреційною владою розуміється вирішення посадовцем або державним органом будь-якого питання на власний розсуд<sup>3</sup>.

Як відомо, правова система будь-якої держави надає органам виконавчої влади певну свободу дій при ухваленні рішень. Існування адміністративного розсуду обумовлене творчим характером управлінської діяльності, її різнобічністю, складністю виникаючих управлінських ситуацій у різних сферах життєдіяльності<sup>4</sup>. Разом з тим у юридичній дійсності трапляються ситуації, коли у відсутність норм закону і підзаконних актів, що регулюють певну сферу діяльності, органи виконавчої влади в процесі практичної діяльності намагаються заповнити правові прогалини індивідуальним регулюванням.

Виникає запитання: чи існує встановлюваний так само порядок регулювання адміністративно-правового режиму? На наш погляд, ні. При цьому слід навести наукову думку М. І. Матузова та О. В. Малька,

<sup>1</sup> Бахрах Д. Н. Административное право / Д. Н. Бахрах. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – С. 202.

<sup>2</sup> Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их значение и структура / И. С. Розанов // Государство и право. – 1996. – № 9. – С. 87.

<sup>3</sup> Див.: Тихомиров Ю. А. Административное усмотрение и право / Ю. А. Тихомиров // Журн. рос. права. – 2000. – № 4. – С. 70–79.

<sup>4</sup> Административное право России. Часть I. Государственное управление и административное право : учебник / под ред. А. Л. Коренева. – М. : Юрист, 2002. – С. 245.

які вважають, що головна особливість правового режиму «полягає в тому, що він, за визначенням, створюється, закріплюється, регулюється правом, заснований на праві. Поза правовою сферою він немислимий...»<sup>1</sup>. Тому такий режим діяльності органів державного управління можна іменувати фактичним, адміністративним, але правовим він не є.

Як правильно зазначали вчені-юристи, загальнодозволений порядок не підходить для регулювання діяльності органів виконавчої влади у сфері державної безпеки, при цьому повинні застосовуватися дозвільний порядок і визначення виняткової компетенції органів сектору безпеки. Вичерпний перелік їх прав і обов'язків, тобто «можна тільки те, що прямо дозволено законом» — це принцип, що створює суворо законну основу для адміністративного розсуду<sup>2</sup>.

Формування правової держави припускає, що регулювання суспільних відносин повинне базуватися не на індивідуальних актах, що довільно видаються органами державної влади та адресовані конкретним суб'єктам певних відносин, а на загальних правилах поведінки, закріплених у нормах права. Отже, для цього, як правильно зазначив Л. А. Окуньков, потрібні стабільні закони, і держава повинна забезпечити їх дотримання<sup>3</sup>.

Таким чином, дискреція повинна мати свої межі, виходити за які суб'єкт не має права. Розсуд завжди має бути правовим, здійснюватися в рамках закону і відповідати вимогам законності. І не можна не погодитися з В. В. Лазарєвим, який підкреслив, що необхідно «раз і назавжди відмовитися від тези про те, що прогалини в законі заповнюються в процесі застосування права. Усунути прогалину в законі можна лише шляхом додаткової законотворчості»<sup>4</sup>.

Отже, видавані органами виконавчої влади, посадовцями індивідуальні акти можуть бути віднесені до засобів адміністративно-правового режиму тільки в тому випадку, якщо вони відповідають вказаним вище вимогам.

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

<sup>2</sup> Див.: Алексеев С. С. Право и перестройка. Вопросы, раздумья, прогнозы / С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1987. – С. 66–77.

<sup>3</sup> Окуньков Л. А. Актуальные проблемы законотворчества / Л. А. Окуньков // Журн. рос. права. – 2000. – № 1. – С. 3–6.

<sup>4</sup> Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – М.: Юрист, 1996. – С. 254.

У свою чергу, Ю. А. Тихомиров у систему засобів адміністративно-правових режимів включає також й організаційні, технічні, матеріальні і фінансові кошти, що, на наш погляд, не зовсім правильно, оскільки ці засоби за своєю природою не є правовими, а отже, як вже було зазначено вище, не можуть бути елементами правового режиму. При цьому ми згодні з думкою Д. Н. Бахраха, що організаційна і матеріально-технічна підсистеми лише обслуговують правозастосовну діяльність органів державної влади<sup>1</sup>.

Так, до ознак адміністративно-правових режимів можна віднести:

- сфера їх застосування — вони встановлюються у сфері діяльності публічної влади у зв'язку з виконанням органами державної влади своїх обов'язків забезпечити державну безпеку, охорону, захист;

- розпорядження, режимні правила, як правило, складаються із заборонних і таких, що зобов'язують, адміністративно-правових норм, що обмежують загальну правосуб'єктність фізичних і юридичних осіб;

- для адміністративно-правового режиму характерне позитивне скріплення, що виділяється в юридичній літературі. Йдеться про покладання на державні органи, посадовців, організації, підприємства, громадян обов'язку діяти в певному напрямі для досягнення тієї або іншої мети для забезпечення державної безпеки. Скріплення може мати характер загальнонормативної орієнтації, конкретного розпорядження, доручення зробити ту або іншу юридично значущу дію;

- обов'язковими суб'єктами правових режимів є компетентні органи публічної влади;

- більшість адміністративно-правових норм, що становлять основу таких режимів, можуть бути реалізовані тільки через правозастосування, шляхом видання індивідуальних правозастосовних актів;

- при регулюванні правовідносин, що виникають між невладними суб'єктами і публічною владою з приводу дотримання режимних правил, застосовується адміністративно-правовий метод впливу;

- порушення правил режиму спричиняє за собою заходи адміністративного примусу.

У свою чергу, адміністративно-правовий режим у сфері державної безпеки (у широкому сенсі) — це загальний режим діяльності органів сектору безпеки щодо реалізації покладених на них повноважень. Натомість адміністративно-правовий режим у сфері державної безпеки

<sup>1</sup> Див.: Бахрах Д. Н. Административное право. Общая часть : учебник / Д. Н. Бахрах. – М., 1993. – С. 281.



(у вузькому сенсі) є сукупністю норм та правил поведінки, діяльності громадян, фізичних та юридичних осіб, що закріплені у нормативно-правових актах, порядок реалізації ними прав і законних інтересів у певних ситуаціях, спрямований на забезпечення державної безпеки спеціально створюваними з цією метою органами, підрозділами і службами компетентних органів.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що особливими ознаками адміністративно-правових режимів у сфері державної безпеки є такі:

- встановлюються в діяльності компетентних органів та життєдіяльності осіб та громадян у частині забезпечення державної безпеки;
- регламентуються, як правило, нормами адміністративного права;
- закріплюють, деталізують норми та правила поведінки осіб, громадян, державних органів, суспільних об'єднань, підприємств і установ;

- вводять додаткові обмеження, покладають додаткові обов'язки;
- широко застосовують адміністративні методи впливу;
- вводиться додатковий контроль за дотриманням правил поведінки громадянами, фізичними і юридичними особами, а також органами державного управління;

- порушення норм та правил режиму спричиняє застосування додаткових заходів державного примусу.

Призначення адміністративно-правових режимів у сфері державної безпеки — це:

- забезпечення безперебійного функціонування об'єктів, що становлять підвищену небезпеку або що мають важливе державне значення;

- визначення порядку реалізації прав і обов'язків на територіях, де проводяться спеціальні протипожежні, санітарні, природоохоронні й інші заходи;

- встановлення особливих правил користування об'єктами, що становлять підвищену небезпеку або що містять відомості, віднесені до інформації з обмеженим доступом (державна таємниця);

- забезпечення прав, свобод і законних інтересів осіб та громадян в умовах надзвичайного режиму;

- створення умов для ефективної, правомірної діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування.

**Белевцева В. Суть и особенности административно-правовых режимов в сфере государственной безопасности Украины**

Статья посвящена исследованию общетеоретических вопросов относительно раскрытия сущности и содержания категории «административно-правовой режим». В работе приведены особенности, правовые рамки действия административно-правовых режимов в сфере государственной безопасности Украины.

**Ключевые слова:** правовой режим; административно-правовой режим; государственная безопасность; правоотношения в сфере безопасности.

**Belevtseva V. Essence and features of the administrative-legal regimes in the field of state security of Ukraine**

The article is devoted to research of general theoretic questions in relation to opening of essence and maintenance of category «administrative-legal regimes». Features are in-process resulted, legal scopes of action of the legal regimes in the field of state security of Ukraine.

**Keywords:** legal mode; administrative-legal regime; state security; legal relationships in the field of safety.