



*В.Я. Настюк, д-р юрид. наук, професор
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

УДК 351:323+351:327

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

Самобутній інститут адміністративно-правових режимів достатньо поширений у юридичній науці та правозастосовчій діяльності органів виконавчої влади. Його виникнення, існування й розвиток пов'язані з вирішенням, урегулюванням і забезпеченням практичної реалізації низки важливих комплексних проблем, що належать переважно до сфери національної безпеки.

Останнім часом адміністративно-правові режими все більше привертають увагу вчених і практиків, що викликано низкою нижченаведених причин:

1) режимне адміністративно-правове регулювання перейшло на якісно інший рівень, вирвалося з лещат відомчої нормотворчості й фактично стало одним з інститутів вітчиз-

няного законодавства;

2) державне управління має потребу в особливих регулятивних властивостях правових режимів, що дозволяють ефективно організувати діяльність органів виконавчої влади на певній території з урахуванням різних нестандартних кризових ситуацій;

3) з'явилося достатньо багато нових суб'єктів, об'єктів, предметів і територій державного управління, які не можуть обійтися без запровадження режимних правил діяльності, здатних створювати умови для їх стійкої життєдіяльності;

4) розглядувані режими є адекватною управлінською формою діяльності в кризових (екстремальних) ситуаціях, дозволяючи, з одного боку, застосовувати над-

звичайні заходи, а з другого – гарантувати їх відповідність конституційним вимогам щодо правового статусу особи;

5) ці правові режими дозволяють об'єднати й диференціювати адміністративно-правові засоби залежно від характеру регульованих суспільних відносин, цілей і завдань, що стоять перед суб'єктом правозастосування, органічно поєднуючи їх з іншими політичними, економічними, інформаційними та спеціальними заходами. Для цих режимів характерна саме цільова системність правових засобів, що застосовуються компетентними органами держави.

Спираючись на вищезазначене, можемо стверджувати, що кризові ситуації різної природи тією чи іншою мірою супроводжуються дестабілізацією суспільного життя, порушенням його звичного ритму. Наприклад, при технологічних аваріях, катастрофах та інших надзвичайних обставинах це зумовлено хімічним або радіаційним зараженням місцевості (атмосферного повітря, води, будівель і споруд), перебоями у водопостачанні, постачанні продуктів харчування, електроенергії, у транспортному обслуговуванні населення тощо. Ці негативні чинники породжують соціальну напругу в суспільстві, яка може бути викликана або виключно соціальними процесами (спробами насильницької зміни консти-

туційного ладу, масовими безладами, міжнаціональними конфліктами, блокадами окремих місцевостей тощо), або стихійним лихом, техногенними й екологічними негараздами. Причому усі ці причини вимагають ухвалення додаткових заходів щодо безпеки суспільства, встановлення більш жорстких санкцій за порушення режимного правопорядку.

Таким чином, надзвичайна обстановка, що складається в результаті кризових ситуацій, впливає на зміну характеру суспільних відносин, вимагає зміни форм і методів державного управління в екстремальних умовах, що створилися, і як наслідок – установа спеціального адміністративно-правового режиму життєдіяльності громадян, суспільства й держави [1].

У зв'язку з цим юридична наука покликана сприяти становленню належного законодавства у сфері кризових ситуацій з урахуванням осмислення власного досвіду й комплексного аналізу законотворчої практики провідних країн світу. Її завдання – зробити внесок у розробку науково обґрунтованої концепції державного управління у сфері забезпечення адміністративно-правових режимів. Усе це не залишає сумнівів у тому, що проблема правового регулювання в сучасних соціально-економічних і політичних умовах стосовно забезпе-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

чення останніх належить до пріоритетних.

Основою уваги до проблеми регулювання адміністративно-правових режимів є механізм формування й реалізації стратегії національної безпеки України, покликаної захистити національні інтереси країни від зовнішніх і внутрішніх загроз за рахунок політичних, економічних, військових, правових, науково-технічних та інших заходів [7, ст. 389].

Характерним є те, що в кожній державі виникають свої проблеми, утворюються різні внутрішні, так би мовити, чутливі сфери, з'являється необхідність погоджувати інтереси внутрішньої безпеки із загальними принципами і міжнародними угодами з урахуванням особливостей інтересів державної безпеки. З урахуванням цього безпека громадянського суспільства (суспільна безпека) може бути охарактеризована такими параметрами, як соціальна справедливість, права громадян і суспільства в цілому у взаємовідносинах з державою, режим законності, економічний добробут громадян, демократичний плюралізм, відкритість суспільства, національна визначеність щодо стандартів громадянського суспільства.

Концепція національної безпеки покликана бути синтезом державної та громадської безпеки. Тим самим національна безпека

стає універсальною системою взаємного захисту прав та інтересів особистості, суспільства й держави в цілому. При цьому державна безпека виступає засобом, а суспільна – метою визначення й захисту пріоритетних інтересів громадян.

Правові акти, що належать до того чи іншого аспекту забезпечення безпеки, оснащуються, як правило, необхідним правозастосовчим механізмом їх відповідної реалізації. У зв'язку із цим правові режими через їх досконально регламентований та обов'язковий характер є певним винятком у структурі цінностей демократичної правової системи. Тому аналіз їх проблем у сучасний період, характеристика правового регулювання сукупності відносин у сфері їх забезпечення, а з цих позицій і об'єктивна оцінка призначення останнього є досить важливими й наразі повинні бути спрямовані на вдосконалення діяльності відповідних компетентних органів державної влади.

Перед розглядом правової категорії «адміністративно-правовий режим» вважаємо за необхідне з'ясувати, що включається до термінів «режим», «правовий режим» та «адміністративно-правовий режим», оскільки між ними існує діалектичний взаємозв'язок загального, особливого й одиничного (окремого), а, як відомо, основою методологічного підходу до

визначення будь-якого поняття є розкриття окремого через загальне.

З огляду на це варто коротко зупинитись на змісті, що містить термін «режим», оскільки дослідження конкретного питання практично в будь-якій галузі знань потребує перш за все окреслення межі понятійного апарату, яким будемо оперувати. Це особливо важливо для юридичної науки, де неточність у дефініціях може призвести до помилкових політико-правових висновків і хибного нормативного врегулювання режимних правовідносин. Установлення характерних рис цього поняття ускладнюється тим, що зміст, який вкладається в нього, в юридичній літературі розуміється неоднозначно. Тут, на нашу думку, спостерігається ситуація, коли один і той же термін несе різне смислове навантаження залежно від низки чинників – контексту роботи, особливостей авторського підходу до зазначеної проблематики тощо. У будь-якій галузі правової науки у зв'язку з поглибленням і розширенням знань відбувається уточнення понять і дефініцій, а також перегляд установленої термінології. Але в будь-якому випадку, як свого часу справедливо відзначав С.С. Алексєєв, «не можна забувати найважливіших вимог, що пред'являються до наукової термінології, – її однозначності, суворості визначеності,

зрозумілості, стійкості, сумісності з усім комплексом використовуваних у науці термінів. Збагачення понятійного апарату науки повинно відбуватись не за рахунок втрати точності термінів, оскільки втрачається скоординованість наукових понять» [1, с. 35, 36].

У роботах різних авторів під режимом розуміється законність [9, с. 12], порядок [12, с. 5], соціальний режим певного об'єкта або виду діяльності, закріплений правовими нормами й забезпечений сукупністю юридичних засобів [8, с. 258, 259]. У сучасній юридичній науці поняття „режим» частіше розглядається як одна з найважливіших категорій юрисдикції. Досить давно наукові дослідження, що ставили за мету з'ясування особливостей правового регулювання певного виду діяльності, особливо, коли вона має чітко окреслений об'єкт, проводилися під кутом зору правового режиму даного об'єкта або виду діяльності. Коли ж при вивченні системи прав з'ясувалося, що для кожної його галузі притаманний свій, специфічний режим регулювання і в ньому якраз концентрується юридична своєрідність останньої, стало очевидним, що дане поняття виражає визначальні, вузлові сторони правової дійсності. Тому цілком виправдано, що останнім часом у вітчизняних юридичних джерелах зроблені спроби здійснити й загально-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

теоретичне осмислення досліджуваної категорії [6].

Крім усього іншого, саме існування суспільних явищ, що позначаються терміном «режим», їх значення у правовій дійсності свідчать про багатогранність, об'ємність права, а також про те, що ключове значення нормативності при характеристиці права зовсім не означає зведення всієї правової дійсності до однієї лише сукупності правових норм. Як тільки право розглядається в динаміці, у функціонуванні, так відразу ж воно розкривається новими істотними гранями й виникає потреба в багатоплановому висвітленні правового регламентування таких його сторін, як механізм, спосіб, метод, тип регулювання і, нарешті, правовий режим.

«Правовий режим» – дуже широке юридичне поняття. Воно означає, що діяльність і пов'язані з нею суспільні відносини врегульовані нормами права спеціального соціального призначення. Для їх виникнення, існування, розвитку й охорони використовується система юридичних засобів владного впливу – стимулювання, ліцензування, контролю, примусу, адміністрування та ін. Категорії «правовий режим» і «система права» майже співпадають, якщо перша розглядається як відносини громадян чи організацій у зв'язку з такими об'єктами, як режими власності, природних об'єктів,

державної служби, прикордонний, митний та багато інших їх видів.

Поява категорії «правовий режим» у юридичній науці була зумовлена назрілою необхідністю більш глибокого дослідження й пізнання специфіки владного правового впливу на відповідні суспільні відносини з боку держави. Вивчення і ґрунтовна розробка цього питання тісно пов'язані з удосконаленням адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сучасних соціально-економічних і політичних умовах.

Із терміном «режим» ми досить часто зустрічаємося в повсякденному житті, побуті, в технічних та економічних науках. Він знайшов своє застосування й у філософії та в галузевих юридичних науках – теорії держави і права, конституційному праві, цивільному, кримінально-виконавчому, трудовому, земельному, митному, адміністративному та інших галузях українського права.

Оперування різними галузевими юридичними науками цим терміном для розкриття принципово важливих правових явищ дає підставу дійти висновку про його теоретичну й практичну важливість. Проте наведений нами аналіз різних поглядів щодо цього поняття та його тлумачення низкою вчених дозволяють констатувати, що достатньої чіткості й послідовності думок про його правове

підґрунтя і зміст якраз і бракує. Різноманітні позиції, що допускаються у науці стосовно досліджуваної категорії призвели до неоднозначного її розуміння на практиці. При цьому зазначимо, що окремі види режиму практично не знайшли достатнього висвітлення на сторінках наукової юридичної літератури. Це, зокрема, стосується і правових режимів військового стану, надзвичайного стану, закритих адміністративно-територіальних утворень, проведення антитерористичної операції, охорони об'єктів підвищеної небезпеки та ін.

Як можемо побачити, правовий режим – це складне, багатогранне правове явище, що полягає у специфічному комплексі прийомів і засобів регулювання. Він закріплений нормативно й тісно пов'язаний з відповідною режимно-функціональною групою суспільних відносин – власним предметом правового регламентування. Складником правового режиму є засоби правового регулювання, тобто засоби юридичного впливу, виражені в юридичних нормах та інших елементах правової системи. Теорія права, як уже зазначалося, до таких основних засобів відносить дозвіл, заборону й позитивне зобов'язання (припис). Коротко зупинимося на розкритті цих понять.

Дозвіл – надання суб'єктові (юридичній або фізичній особі)

права самостійно діяти на свій власний розсуд.

Заборона – засіб, протилежний дозволу. Вона покладає на який-небудь суб'єкт конкретних правовідносин обов'язок утриматися від виконання конкретної дії певного роду або дій, об'єднаних якоюсь спільною ознакою.

Позитивне зобов'язання (припис) – це покладання на суб'єктів правовідносин обов'язку активно діяти в певний спосіб.

Для інститутів адміністративного, фінансового, військового законодавства й низки інших галузей публічного права є характерним переважно централізоване регулювання, а в комбінації 3-х вищезгаданих засобів, як правило, домінують зобов'язання й заборона. У цивільному й сімейному праві превалює диспозитивне начало, при цьому визначальним є дозвіл.

Додамо, що С.С. Алексєєв також відзначає, що поняття «режим» містить у собі основні смислові відтінки цього слова, у тому числі й ті, що «правовий режим» виражає ступінь жорсткості юридичного регулювання, існування певних обмежень або пільг, допустимий рівень активності суб'єктів, межі їх правової самостійності [2, с. 185].

Виходячи з цього в юридичній літературі питання про поняття «правовий режим» вирішується у зв'язку з характеристикою пред-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

мета й методу правової регламентації суспільних відносин тієї чи іншої галузі права. Що стосується адміністративного права, то, спираючись на загальні принципи національного права, воно використовує специфічні засоби й методи регулювання, які й вирізняють галузевий режим цього правового конгломерату в окремий інститут.

Адміністративно-правові режими, як і інші галузеві правові режими, ґрунтуються на вищевикладених засобах правового регламентування. Проте їх особливість, як уже наголошувалося, полягає в домінуванні в них заборон, розпоряджень і загальнообов'язкових приписів.

Таким чином, вбачаємо важливим зробити загальнотеоретичний аналіз визначення поняття «адміністративно-правовий режим». На нашу думку, найбільш вдалим слід назвати дослідження цього питання в наукових працях В.Б. Рушайла [11]. Узагальнюючи його роботи та інших юристів-науковців, розглянемо нижченаведені формулювання даного терміна.

Зокрема, Д.Н. Бахрах під адміністративно-правовим режимом розуміє поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, опосередковане централізованим порядком, імперативним методом юридичної дії, яка виражається в тому, що суб'єкти правовідносин за своїм статусом зай-

мають юридично нерівні позиції [4, с. 202], тобто цим методом є управління, засноване на юридичній нерівності сторін. Отже, адміністративно-правовий режим характеризується адміністративно-правовими відносинами, які окрім загальних ознак правовідносин взагалі мають такі особливості: (а) обов'язки і права сторін цих відносин пов'язані з виконавчо-розпорядчою діяльністю держави і (б) однією зі сторін останніх, як правило, виступає суб'єкт виконавчої влади.

Щодо конкретних параметрів функціонування того чи іншого адміністративно-правового режиму, то вони можуть суттєво розрізнятися. Це виявляється в наявності більш-менш розгорнутої мережі заборон і дозволів. Адміністративно-правові відносини різняться за масштабом свободи громадян та організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав, за глибиною змін у конституційному статусі громадян та організацій, за часом і територією дії та за іншими критеріями. Залежно від порядку їх введення вони поділяються на централізовані й децентралізовані.

В.В. Ласточкін трактує поняття адміністративно-правового режиму як сукупність правових установлень і необхідних організаційних управлінських заходів, що забезпечують порядок реалі-

зації окремими громадянами своїх відповідних прав та обов'язків, а також порядок діяльності державних органів і громадських об'єднань, який найадекватніше відповідає інтересам забезпечення безпеки та правоохорони суспільного на даній жорстко обмеженій ділянці державного управління [5, с. 55, 56].

Схожим можна назвати й визначення адміністративно-правового режиму, запропоноване І.С. Розановим. Це встановлена в законодавчому порядку сукупність правил діяльності, дій або поведінки громадян і юридичних осіб, а також порядок реалізації ними своїх прав у певних умовах (ситуаціях) забезпечення й підтримки суверенітету й оборони держави, інтересів безпеки та правоохорони суспільного спеціально створеними для цих цілей служ-

бами державного управління [10, с. 85].

З урахуванням наведених тлумачень можемо зробити висновок, що адміністративно-правові режими зумовлені головним чином наявністю існуючої небезпеки й загроз різного характеру, пов'язаних з підприємною чи терористичною діяльністю, а також діяльністю різноманітних екстремістських організацій, спецслужб та організацій іноземних держав. За сучасних умов Українська держава вимушена робити необхідні зусилля по забезпеченню своєї зовнішньої безпеки і вдаватись до внутрішньодержавних режимних заходів, що створюють необхідні умови для того, щоб перешкоджати тим чи іншим акціям підприємної або протиправної діяльності.

Список літератури: 1. Алексеев С.С. Общая теория права: Учебник: В 2-х т. – Т. 1. – М.: Юрид. лит., 1981. – 360 с. 2. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М.: Юрид. лит., 1989. – 288 с. 3. Анисимов В.С. Правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций техногенного характера: Автореф. дис...канд. юрид. наук. – М., 1997. – 19 с. 4. Бахрах Д.Н. Административное право: – М.: Учебник. БЕК, 1996. – 355 с. 5. Ласточкин В.В. Административно-правовые режимы и охрана Государственной границы. – М.: Экзамен, 1999. – 98 с. 6. Настюк В.Я. Административно-правові режими у сфері національної безпеки та протидії тероризму. – К.: НКЦ, 2008. – 245 с. 7. Про Стратегію національної безпеки України: Указ Президента України від 12.02.2007р., №105/2007 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 11. – С. 7. – Ст. 389. 8. Проблемы теории государства и права / Под ред. С.С. Алексеева. – М.: Юрид. лит., 1987. – 448 с. 9. Резвых В.Д., Скляров И.А. Взаимодействие в процессе административно-правового обеспечения режима социалистического хозяйствования. – Горький: ГВШ МВД СССР, 1977. – 96 с. 10. Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их значение и структура // Гос-во и право. – 1996. – № 9. – С. 81-91. 11. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. – М.: Изд-во «Щит-М», 2000. – 264 с. 12. Самощенко И.С. Охрана режима законности советским государством. – М.: Госиздатюридлит, 1960. – 200 с.

Надійшла до редакції 25.12.2008 р.