

УДК 342.95

*В. М. Завгородня, канд. юрид. наук, доц. кафедри державно-правових дисциплін ДВНЗ «Українська академія банківської справи Національного банку України»*

## **КАТЕГОРІЯ «АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ» У ПОНЯТІЙНОМУ АПАРАТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

*Стаття присвячена дослідженню поняття адміністративно-правового режиму, визначенню його сутності та природи. Аналізуються підходи до визначення загальнотеоретичної категорії правового режиму, галузевого режиму адміністративного права та спеціальних адміністративно-правових режимів.*

*Ключові слова: правовий режим, галузевий правовий режим адміністративно-правовий режим, юридичні засоби, юридична конструкція*

*Статья посвящена исследованию понятия административно-правового режима, определению его сущности и природы. Анализируются подходы к определению общетеоретической категории правового режима, отраслевого режима административного права и специальных административно-правовых режимов.*

*Ключевые слова: правовой режим, отраслевой правовой режим, административно-правовой режим, юридические средства, юридическая конструкция.*

**Постановка проблеми.** Термін «адміністративно-правовий режим» є широко вживаним у вітчизняній адміністративно-правовій науці. Часто послуговується цим терміном і законодавець, використовуючи конструкції типу «спеціальний режим оподаткування», «режим державного кордону», «режим спеціальної митної зони» тощо. При цьому аналіз правової літератури і нормативних актів свідчить про відсутність єдиного теоретичного підходу до розуміння поняття «адміністративно-правовий режим» (як і до загальнотеоретичної категорії «правового режиму») та про неоднозначне його застосування у законодавчій практиці. Між тим, питання сутності, змісту і природи, а також різновидів адміністративно-правового режиму є одним з ключових для адміністративного права, оскільки це

поняття, з одного боку, поєднує різноманітний юридичний інструментарій, змушуючи його функціонувати на єдиних правових засадах, а з іншого, – забезпечує його диференціацію, створюючи різні умови реалізації прав і обов'язків суб'єктів залежно від цілей, завдань, часу і місця здійснення діяльності, обстановки, яка складається під впливом факторів зовнішнього середовища [1, с. 477]

**Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених частин проблеми.** Поняття і сутність правового режиму в рамках загальної теорії права досліджували С. С. Алексєєв, О. В. Малько, М. І. Матузов, Е. Ф. Шамсумова. Власне ж категорія адміністративно-правового режиму є хоч і усталеною, проте відносно мало розробленою в науці адміністративного права. З різним ступенем деталізації вона розглядається в працях Д. М. Бахраха, О. О. Крестьянінова, Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова, С. С. Маїляна, І. С. Розанова, В. Б. Рушайла, Ю. А. Тихомирова та інших авторів. Дещо більша увага вчених-адміністративістів приділена окремим видам та властивостям адміністративно-правових режимів. Так, О. М. Бокій досліджував адміністративно-правовий режим обігу зброї в Україні; Р. В. Афанасієв – адміністративно-правовий режим об'єктів права власності на природні ресурси; Д. Б. Муратова та В. М. Снігур – особливості міграційного режиму; А. В. Басов, С. О. Кузніченко, В. М. Комарницький – режими надзвичайного і воєнного стану. Проте загальнотеоретичні розробки та значні наукові здобутки в аналізі спеціальних адміністративно-правових режимів, не дали змоги сформувати єдиної концепції сутності і змісту цього поняття.

Звідси, **метою** статті є дослідження адміністративно-правового режиму як базової категорії адміністративного права, визначення його сутності та основних ознак.

**Виклад основного матеріалу.** Термін «режим» походить від французького *régime* та латинського *regimen* і означає 1) державний лад, спосіб правління; 2) точно встановлений розпорядок життя, праці,

відпочинку; 3) система заходів, правил, запроваджуваних для досягнення певної мети; 4) певні умови, необхідні для забезпечування роботи, функціонування, існування чого-небудь [2, с. 576]. У правовій літературі під «режимом» розуміють доволі різні явища правової дійсності, зокрема, як режим розглядається законність [3], порядок організації механізму правового регулювання [4, с. 8], спосіб або сукупність способів правового регулювання [5], юридико-технічний інститут, що охоплює сукупність правових і організаційно-технічних заходів [6, с. 84] тощо.

С. С. Алексєєв визначає правовий режим як порядок регулювання, виражений у багатоманітному комплексі правових засобів, що характеризують особливе поєднання дозволів, заборон і позитивних зобов'язань та створюють особливу спрямованість правового регулювання. Дослідник стверджує, що в рамках кожного правового режиму задіяні всі первинні елементи правової матерії (способи правового регулювання), але в кожному режимі один із способів, як правило, є домінантним і створює особливу юридичну спрямованість правового регулювання. Фундамент правових режимів складають загальні дозволи і загальні заборони, а точніше, типи правового регулювання, що базуються на них [7, с. 373-374]. Характеризуючи цей правовий феномен, автор також акцентує на вираженні у ньому ступеня жорсткості правового регулювання, наявності певних обмежень або пільг, допустимого рівня активності суб'єктів, меж їхньої правової самостійності [7, с. 375]. Наведене визначення багатьма адміністративістами розглядається як базове, вихідне для розуміння адміністративно-правового режиму [8], проте не важко помітити, що при такому підході категорія правових режимів тяжіє до методів правового регулювання, які самим же С. С. Алексєєвим визначаються як «прийоми юридичного впливу, їх поєднання, що характеризують використання в певній сфері того чи іншого комплексу юридичних засобів» [7, с. 370]. Тобто, в кінцевому рахунку, і правовий режим, і метод правового регулювання представляють собою певні комплекси юридичних засобів.

Така концепція, на нашу думку, може бути цілком придатною для аналізу спеціальних правових режимів (певного об'єкта чи виду діяльності). При цьому відповідний правовий режим буде характеризувати специфіку реалізації методу правового регулювання стосовно певної вузької групи відносин. Однак на рівні галузі права провести відмежування галузевого методу і режиму галузі уявляється доволі проблематичним та видається можливим лише на основі аналізу конкретного набору юридичних засобів.

Конкретизуючи визначення С. С. Алексєєва, М. І. Матузов та О. М. Малько пропонують визначати правовий режим як особливий порядок правового регулювання, що виражається в певному поєднанні юридичних засобів, що створюють бажаний соціальний стан, конкретний ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права. Вони вказують на наближеність правового режиму в системі юридичних категорій до поняття «правовий стан», «правове становище», «правовий статус». На думку авторів, правовий режим, покликаний впорядкувати соціальні стани і процеси, і сам є правовим станом]. У той же час, автори пишуть, що правовий режим є функціональною характеристикою права, покликаний забезпечити досягнення відповідного соціального ефекту, стану[9, с. 16-17].

Інші дослідники підкреслюють подібність понять «правовий режим» та «право в об'єктивному розумінні», зазначаючи, що поняття правового режиму майже співпадає з поняттям системи права, якщо вона розглядається під кутом зору відносин громадян, організацій у зв'язку з певними об'єктами [1, с. 480]. Наприклад, К. В. Бережна пропонує визначати митно-правовий режим як сукупність правових норм, що, залежно від заявленої мети переміщення товарів та інших предметів, визначають порядок такого переміщення; умови перебування товарів та інших предметів на митній території чи поза митною територією держави; встановлюють коло прав та обов'язків учасників правовідносин, що при цьому виникають; обсяг і зміст митних процедур, що здійснюються митними органами [10, с. 5].

Складність і багатогранність категорії правового режиму обумовлює пропозиції щодо її тлумачення у широкому та вузькому розумінні. Так, Е. Ф. Шамсумова вказує, що у широкому розумінні правовий режим визначається як особливий порядок законодавчого врегулювання діяльності або поведінки в різних сферах суспільних відносин або на певних об'єктах, який включає в себе встановлення механізму забезпечення фактичної реалізації системи дозволів, стимулів, нормативів, гарантій, заборон, обмежень, зобов'язань, а також їх компетентне виконання і застосування заходів примусу і притягнення винних до відповідальності. У вузькому розумінні правовий режим пропонується тлумачити як закріплене в нормах права особливе поєднання юридичного інструментарію, що характеризується наявністю певних умов, конкретністю (визначеністю) суспільних відносин, що переслідує сприятливу, корисну для держави і суспільства мету [11].

Останнім часом в науці також простежується тенденція визначати правовий режим як особливу форму правового регулювання, котра охоплює систему правових засобів, що використовуються залежно від установлених юридичних цілей і суспільних факторів [12, с. 9], або ж форму функціонування правовідносин [13, с. 8].

Проведений огляд наукових підходів до поняття правового режиму дає можливість встановити основні сутнісні властивості цієї категорії, проте свідчить про її деяку розмитість, відсутність чітких критеріїв для розмежування з іншими явищами правової дійсності. Ще більш проблематичним виявляється визначення адміністративно-правового режиму, оскільки в межах загальної системи регулювання адміністративно-правових відносин відокремилися і набули законодавчого закріплення різні види режимів (воєнного стану, надзвичайного стану, державної служби, обігу зброї тощо), які складно піддаються узагальненню і систематизації.

На нашу думку, для з'ясування сутності правового режиму необхідно врахувати, перш за все, те, що ця категорія є однією з найбільш загальних і вміщує в себе цілісну систему елементів, які в поєднанні і взаємодії

забезпечують виконання правом своїх регулятивних функцій. Саме тому її аналіз під різними кутами зору дає можливість виявити характеристики, що наближають правовий режим до механізму правового регулювання, методу правового регулювання, правового становища (статусу), власне до права в його об'єктивному розумінні. Цілком справедливим є виділення таких ознак правового режиму як встановлення і забезпечення його державою, наявність специфічного поєднання комплексу юридичних засобів, спрямованість на досягнення позитивного соціального ефекту, створення певного рівня сприятливості чи несприятливості для відповідних суб'єктів, обумовленість характером регульованих відносин тощо. Однак, наведені властивості притаманні тією чи іншою мірою і іншим явищам правової дійсності та не дають повного уявлення про сутність правового режиму.

До названих ознак, на наш погляд, мають бути додані, принаймні, наступні. По-перше, поняття «правовий режим» є застосовуваним до певної групи правовідносин. Ця група може виділятися за колом об'єктів, суб'єктним складом, видом діяльності тощо та може бути наскільки завгодно широкою або вузькою. Використовуючи правовий режим як універсальну категорію, можливо характеризувати як весь комплекс правовідносин у межах правової системи (наприклад, режим законності), так і режим певної галузі права, правового інституту, окремих об'єктів, суб'єктів, правових станів, видів діяльності. Таким чином, правові режими визначають правові умови функціонування елементів соціального буття різного рівня і дозволяють індивідуалізувати правове регулювання будь-яких суспільних відносин.

По-друге, правовий режим спрямований на виконання регулятивних (регулятивно-статистичної та регулятивно-динамічної) функцій права, він встановлює «нормальні» умови реалізації правовідносин, найбільш соціально корисні і бажані для держави їх моделі. Охоронні правовідносини при цьому виконують службову роль і виступають в якості одного з інструментів забезпечення відповідного правового режиму.

По-третє, погоджуючись із тим, що основу правового режиму складають юридичні норми [8], зауважимо, що він не може розглядатися поза практикою реалізації правовідносин. Наявність самих лише правових норм, призначених для регулювання певної сфери, ще не створює її правового режиму. Правовий режим виникає тоді, коли ці норми починають діяти. На це вказують, хоча й непрямо, автори, які аналізують правові засоби або юридичний інструментарій адміністративно-правових режимів, включаючи до нього, зокрема, акти реалізації прав і обов'язків суб'єктів, правозастосовні акти, методи і прийоми адміністративної діяльності [1, с. 490], систему контролю і нагляду за додержанням режимних вимог [8].

По-четверте, правовий режим може бути утворений лише комплексом правових засобів, що утворюють цілісну і налагоджену систему. В цьому плані найбільш відповідною категорією для аналізу правового режиму, на нашу думку, є юридична конструкція. В правовій літературі склалося розуміння юридичної конструкції як своєрідної модельної побудови прав, обов'язків, відповідальності, їх типової схеми [7, с.108], одного з елементів юридичної техніки, що представляє собою таке структурне розташування правового матеріалу, яке характеризується внутрішньою єдністю прав, обов'язків і форм відповідальності [14, с. 934]. Якщо юридична конструкція є типовою схемою, моделлю правовідносин у статиці, то правовий режим виражає динаміку її функціонування, поєднуючи одну або певну сукупність юридичних конструкцій з практикою їх реалізації.

Таким чином, в найзагальніших рисах правовий режим може бути визначений як юридична конструкція (сукупність юридичних конструкцій), що реалізується в певній сфері правовідносин та забезпечує правові умови і параметри їх функціонування.

Відповідно, зміст правового режиму галузі адміністративного права (галузевий правовий режим) визначається її предметом регулювання та особливостями побудови і реалізації адміністративно-правових юридичних конструкцій. При цьому в межах галузі існує велика кількість

адміністративно-правових режимів, що пов'язані з окремим специфічними умовами (ситуаціями) в державній діяльності чи суспільному житті [15, с. 270] та базуються, залежно від мети регулювання і інших особливостей правовідносин, на різних типах юридичних конструкцій, використовують специфічні поєднання адміністративно-правових засобів.

У той же час, галузева належність, єдність предмету, методу, принципів адміністративного права надають різним адміністративно-правовим режимам спільних рис. В літературі, зокрема, вказується на те, що встановлюються такі режими у сфері діяльності публічної адміністрації у зв'язку з виконанням владними органами своїх обов'язків щодо забезпечення публічних інтересів; переважають у режимних правилах забороняючі і зобов'язуючі адміністративно-правові норми, які обмежують загальну правосуб'єктність фізичних та юридичних осіб; більшість таких норм може бути реалізована лише через правозастосування шляхом видання індивідуальних правових актів; при регулюванні відносин з приводу додержання режимних правил застосовується адміністративно-правовий метод; порушення правил режиму тягне за собою заходи відповідальності [1, с. 482]. Крім того, до ознак адміністративно-правових режимів слід віднести мету їх встановлення, що найзагальнішим чином може бути визначена як забезпечення публічних інтересів шляхом реалізації та захисту прав громадян, створення нормальних умов для функціонування громадянського суспільства й держави.

Підсумовуючи викладене, у **висновках** зауважимо, що адміністративно-правовий режим може бути визначений як сукупність юридичних конструкцій, що встановлюється і реалізується в окремій сфері відносин, які складають предмет адміністративного права, та забезпечує публічні інтереси за допомогою адміністративно-правових засобів. Характеризуючи кожен адміністративно-правовий режим у всьому їх багатоманітті, слід входити з аналізу відповідних юридичних конструкцій і їх втілення у правовідносинах, оскільки передбачені законом адміністративно-

правові засоби самі по собі ще не створюють правового режиму. Для досягнення поставленої в рамках відповідного режиму мети необхідно, щоб ці засоби утворювали конструктивну єдність та набували функціонального змісту.

Категорія адміністративно-правового режиму представляє значну методологічну цінність для адміністративно-правової науки і може бути застосована до будь-яких відносин у сфері адміністративно-правового регулювання. Зважаючи на її важливе значення для правотворчої і правозастосовної діяльності, вбачається необхідним подальше дослідження природи, сутності, призначення адміністративно-правових режимів.

#### *Список літератури:*

1. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов. — 3-е изд., пересмотр, и доп. / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. — М. : Норма, 2007. — 816 с.
2. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. — К. : Головна редакція УРЕ, 1974. — 778 с.
3. Алиев Я. Л. Корпоративный традиционализм и режим законности : историко-правовое и сравнительно-правовое исследование : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Алиев Якуб Ломалиевич; МВД России. Санкт-Петербургский университет. — СПб., 2003. — 35 с.
4. Черкаев Д. И. Административно-правовой режим регулирования налогообложения и сборов в России : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Дмитрий Ильич; ГУ «Высшая школа экономики». — М., 2000. — 183 с.
5. Колобов Р. Ю. Категории «метод правового регулирования» и «правовой режим» в международном частном праве / Р. Ю. Колобов // Сибирский юридический вестник. — 2004. — № 4 [Электронный ресурс] Режим доступа : <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1196823>

6. 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.
7. Алексеев С. С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования / С. С. Алексеев – М. : «Статут», 1999. – 712 с.
8. Делягин И. В. Сущность и содержание административно-правового режима / И. В. Делягин // Труды Академии управления МВД России. – 2008. – № 3 [Электронный ресурс] Режим доступа : <http://jurnal.amvd.ru/indviewst.php?stt=80&SID=>
9. Матузов Н. И. Правовые режимы : Вопросы теории и практики / Н. И. Матузов, А. В. Малько // Правоведение. – 1996. – № 1. – С. 16-19.
10. Бережна К. В. Митно-правовий режим транзиту в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бережна Катерина Вікторівна; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2003. – 16 с.
11. Шамсумова Э. Ф. Правовые режимы : Теоретический аспект : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / Шамсумова Эмма Файсаловна; УрГЮА : 12.00.01 – Екатеринбург, 2001. – 24 с. [Электронный ресурс] Режим доступа : <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=99702>
12. Бокій О. М. Адміністративно-правовий режим обігу зброї в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бокій Олександр Миколайович; Кримський юридичний інститут Одеського державного університету внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України. – Київ, 2010. – 21 с.
13. Мінка Т. П. Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Мінка Тетяна Павлівна; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України. – Дніпропетровськ, 2011. – 36 с.

14. Кураков А. Л. Экономика и право : Словарь-справочник / А. Л. Кураков, Л. П. Кураков, В. Л. Кураков. – М : Вуз и школа, 2004. – 1072 с.
15. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : У двох томах : Том 1. Загальна частина / Ред. Колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.

#### *Summary*

*The article investigates the concept of administrative legal regime, the definition of its essence and nature. The general theoretical approaches to the definition of the category of the legal regime, administrative law regime and the special administrative legal regimes are analyzed.*