

РОЗДІЛ 6

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.95:76

ТИПОЛОГІЯ ЯК ЗАСІБ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

TYPOLOGY AS A TYPE OF IMPROVEMENT OF LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIMES

**Веселов М.Ю.,
к.ю.н., доцент, с.н.с.,**

**доцент кафедри кримінально-правових дисциплін
Криворізький факультет Національного університету
«Одеська юридична академія»**

У статті, на підставі попереднього аналізу низки наукових робіт, робиться висновок про відсутність у правовій науці уніфікованої класифікації адміністративно-правових режимів. Обґрунтовується доцільність введення до теорії систематизації адміністративно-правових режимів таких категорій, як «тип» та «типологія» правового режиму. На прикладі особливих правових режимів доводиться значення типології для удосконалення адміністративно-правового регулювання такого типу режимів.

Ключові слова: адміністративно-правовий режим, особливий правовий режим, тип, типологія, гібридний (змішаний) особливий правовий режим.

В статье, на основании предварительного анализа ряда научных работ, делается вывод об отсутствии в правовой науке унифицированной классификации административно-правовых режимов. Обосновывается целесообразность введения в теорию систематизации административно-правовых режимов таких категорий, как «тип» и «типология» правового режима. На примере особых правовых режимов доказываются значение типологии для совершенствования административно-правового регулирования такого типа режимов.

Ключевые слова: административно-правовой режим, особый правовой режим, тип, типология, гибридный (смешанный) особый правовой режим.

The article, based on a preliminary analysis of a number of scientific papers, concluded that there is no unified classification of administrative and legal regimes in legal science. It is noted that scientific achievements on the classification of administrative and legal regimes should be brought closer to the contemporary problems of law-making. The urgency of this issue can be clearly seen in the example of the latest legal acts adopted by the government (laws of Ukraine, decrees of the President, decisions of the National Security and Defense Council of Ukraine, resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine) in connection with the occupation of the Crimea, the military conflict in the East of Ukraine, etc. The rationale for the introduction in the theory of the systematization of administrative and legal regimes of such terms as “type” and “typology” of the legal regime.

The importance of typology (as a method of scientific cognition) for improving the administrative and legal regulation of this type of regimes is demonstrated on the example of special legal regimes (the regime of the emergency environmental situation, the state of emergency, the martial law regime). Analysis of the Ukrainian legislation allows us to highlight their significant signs and conditions of introduction. In addition, attention is drawn to the fact that each of these legal regimes has its own characteristics that make certain changes in the scope of the rights and obligations of individuals and legal entities, the activities of public authorities. Restriction of rights and the introduction of additional duties, other legal and organizational measures are due to the purpose of introducing special regimes – ensuring the safety of citizens and the state in emergency conditions. The article draws attention to the fact that the regime of the “antiterrorist operation”, which takes place on the territory of the Donetsk and Lugansk regions “de-jure”, goes beyond the limits of the antiterrorist operation envisaged by the Law of Ukraine “On Combating Terrorism”, and “de-facto” can be classified as special legal regimes, but not typical, but hybrid (mixed).

Key words: administrative-legal regime, special legal regime, type, typology, hybrid (mixed) special legal regime.

Інститут «правових режимів» привертає увагу багатьох вчених. Це обумовлено специфікою правового регулювання, характером впливу правового режиму на соціальні процеси. Дослідження питань, пов'язаних із правовими режимами, має не лише теоретичний, а й практичний сенс. У зв'язку із ситуацією, в якій наша країна перебуває з 2014 р., було прийнято у новому форматі Закон України «Про правовий режим воєнного стану» (2015), Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (2014), у процесі прийняття перебуває законопроект «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях». Нещодавно Президент України затвердив рішення Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) від 13 вересня 2017 р. «Про Концепцію забезпечення контррозвідувального режиму в Україні». Вказане підкреслює

актуальність подібного роду досліджень, адже наукове осмислення різноманітних аспектів правових режимів дозволяє знайти компроміс між вимушеним обмеженням конституційних прав людини чи встановленням додаткових вимог (обов'язків) та принципом верховенства права.

Різнорозмірні аспекти правових режимів знайшли відображення у працях А.В. Басова, В.В. Белєвцевої, В.В. Бібік, О.В. Дьяченка, О.М. Єщука, С.В. Ківалова, Н.В. Коваленко, Д.Д. Коссе, О.О. Крестьянінова, С.О. Кузніченка, С.О. Магда, Р.І. Мельника, Т.П. Мінка, В.Я. Настюка тощо. Згадані вчені зробили суттєвий внесок у розвиток адміністративно-правової думки, однак об'єктивні обставини соціально-політичного характеру вимагають подальших наукових розвідок у цьому напрямку.

Метою цієї статті є обґрунтування доцільності та практичного значення (для удосконалення правової регламентації) впровадження у теорію систематизації адміністративно-правових режимів такого методу наукового

пізнання, як типологія. Було проаналізовано погляди на класифікацію адміністративно-правових режимів, доведено існування підтипу «гібридних» (змішаних) особливих правових режимів.

Під правовим режимом розуміють певний порядок правового регулювання, який забезпечується через особливе поєднання залучених для його здійснення способів, методів та типів правового регулювання [1, с. 216]. І.О. Соколова вважає, що поняття «правовий режим» пов'язане з терміном «влада», оскільки перший є невід'ємною ознакою влади, її устрою, функціонування та соціальної спрямованості. Тому він є органічною частиною державних і політичних режимів, які перетворюються в юридичну форму, практично встановлюються та реально здійснюються саме за допомогою правових режимів. Правовий режим характеризується не лише спрямованістю правового регулювання, а й ступенем його сприятливості або несприятливості для інтересів різних суб'єктів права, жорсткості юридичного регулювання, є особливою атмосферою, специфічною формою, підсистемою правового регулювання [2, с. 9]. Вчена розмежує публічно-правовий та приватноправовий режими, оскільки вони встановлюють різні моделі регулювання для різних базових ситуацій, у яких громадяни зустрічаються або з іншими суб'єктами приватного права, або з організованою державністю [2, с. 12].

В адміністративно-правовій науці традиційно вживається термін «адміністративно-правові режими». Найбільш поширеним вважається визначення цього поняття як певного поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, опосередкованого імперативним методом юридичного впливу, який виявляється в тому, що суб'єкти правовідносин займають юридично нерівні позиції [3, с. 269]. О.О. Крестьянінов слушно зауважує, що, незважаючи на відмінності у розумінні поняття адміністративно-правових режимів, більшість учених однак в тому, що їх застосування пов'язане зі специфічними умовами (ситуаціями) в державній діяльності й суспільному житті, чим підкреслюють їх особливий характер [3, с. 269]. На сьогоднішній аналіз законодавства дозволяє виділити велику кількість різноманітних адміністративно-правових режимів. Їх характерними ознаками є: визначена спеціальними нормами права поведінка фізичних та юридичних осіб; вимушена детальна регламентація діяльності державних органів і громадських організацій; введення додаткових правил або вилучення з загальнообов'язкових правових норм; встановлення особливого контролю за належним дотриманням правопорядку в сфері дії особливого режиму і встановлення деяких обмежувальних заходів [4, с. 201]. Зміст кожного адміністративно-правового режиму як певного поєднання адміністративно-правових засобів розкривається через такі елементи, як: мета, імперативний метод правового регулювання, «режимні» правила, спеціальні державні органи (служби), на які покладено завдання здійснення мети адміністративно-правового режиму, відповідальність за порушення «режимних» норм, особливі адміністративно-правові засоби встановлення і форми виникнення прав та обов'язків, способів юридичного впливу, захисту прав, визначення просторово-часових рамок дії адміністративно-правового режиму [3, с. 269–271].

Т.П. Мінка зауважує, що адміністративно-правовий режим може включати також норми та засоби забезпечення інших галузей права (цивільного, трудового, кримінально-процесуального – В. М.), однак головними кваліфікуючими ознаками, що визначають відповідний правовий режим саме як адміністративно-правовий, є те, що він встановлюється та забезпечується державою з метою реалізації публічних інтересів; переважно закріплюється у нормах адміністративного права [5, с. 524]. Для з'ясування особливостей адміністративно-правових режимів, враховуючи їх різноманітність, в теорії існує низка підходів щодо їх класифікації.

С.О. Кузніченко в одній зі своїх публікацій, посилаючись на наукову роботу С.С. Алексєєва [6, с. 187], констатує, що в науці вже склався підхід щодо поділу правових режимів на первинні (загально-забороняючі та загально-дозволяючі режими й режими галузей права) та вторинні, або спеціальні режими (режим конкретних об'єктів). Однак не можна ставити в один ряд галузевий та спеціальний правові режими, оскільки це правові феномени різного рівня правового усвідомлення [7, с. 110]. О.В. Дьяченко пропонує розширену класифікацію адміністративно-правових режимів: за масштабом волі громадян і організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав (пільгові та обмежуючі режими); за глибиною змін у конституційному статусі громадян і організацій (звичайні та надзвичайні режими); за часом дії (постійні або короточасні, ситуаційні режими); за територією дії (режими, що діють на всій території України або в окремих її регіонах чи місцях); за окремими об'єктами і т. ін. [8, с. 269–270]. Дещо відмінною є класифікація, яку у своїх працях пропонують С.С. Майлян та В.Б. Рушайло, поділяючи адміністративно-правові режими на три групи: безпеки держави; безпеки суспільства; комплексні режими, що переслідують мету підтримки обороноздатності країни, суспільної безпеки і безпеки громадян в умовах настання надзвичайних ситуацій (надзвичайні режими). У разі надзвичайних ситуацій вимагається інший нормативний вплив, ніж той, який діє в звичайних умовах [9, с. 25; 10, с. 39–40].

Окремі вчені за результатами своїх досліджень вводять до наукової термінології нові терміни або пропонують суб'єктивні тлумачення вже існуючих. Так, Н.В. Коваленко пропонує авторське поняття «комплексних адміністративно-правових режимів» [11, с. 413]. Р.І. Мельник разом із Т.П. Чубко ведуть розмову про спеціальні дискримінаційні правові режими [12, с. 127]. В.Я. Настюк та В.В. Белевцева оперують терміном «функціональний адміністративно-правовий режим» [13, с. 48]. У своєму дисертаційному дослідженні В.В. Белевцева згадує також про базові функціональні адміністративно-правові режими [14, с. 12]. С.О. Кузніченко концентрує увагу навколо поняття «екстремальні адміністративно-правові режими» [15, с. 377–378], причому зазначає, що «екстремальні режими» – ширше поняття, яке включає в себе й надзвичайні режими.

Отже, можна зробити один із попередніх висновків, що в адміністративно-правовій науці не існує уніфікованої класифікації адміністративно-правових режимів. Це обумовлюється широким колом суспільних відносин, які мають «режимний» характер регулювання. Н.В. Коваленко переконана у неефективності дослідження адміністративно-правових режимів через критерії їх класифікації. На думку вченої, з урахуванням виникнення нових видів суспільних відносин, що потребують правового регулювання, визначення всіх можливих видів адміністративно-правових режимів не впливає на якість публічного управління [11, с. 413]. Проте у цьому питанні ми схилиємося до позиції Т.П. Мінки, яка вважає, що класифікація адміністративно-правових режимів спрямована на більш глибоке вивчення аналізованого явища, а дослідження критеріїв класифікації адміністративно-правових режимів дозволяє з'ясувати їх зміст, визначити місце та значення в системі правових режимів [5, с. 176]. Наукові здобутки з питань класифікації адміністративно-правових режимів мають бути наближені до сучасних проблем правотворчості. Із тих прикладів класифікацій, які на сьогодні представлені у наукових роботах, можна побачити, що деякі конкретні правові режими за різними критеріями одночасно потрапляють до різних груп. Такий загальний підхід дозволяє побачити різнобічність їх структури, особливі риси (що збагачує теоретичне уявлення про них), проте не впливає на якість законодавчого процесу з питань регламентації

адміністративно-правових режимів. Наукові аспекти систематизації правових режимів мають знаходити безпосереднє втілення у відповідних законах. Особливо це стосується т. зв. «жорстких» адміністративно-правових режимів, які суттєво обмежують конституційні права фізичних та юридичних осіб.

Вважаємо, що до адміністративно-правової науки має бути введено таку категорію, як «тип адміністративно-правового режиму» та «типологія адміністративно-правових режимів». У словниках слово «тип» (від фр. *type*, від грецьк. *typos* – відбиток, форма, зразок) означає зразок, модель для групи предметів, форму чого-небудь [16, с. 675]. Типологія – вид наукової систематизації, класифікація чогось за спільними ознаками [16, с. 675]. У правовій науці ці терміни можна побачити у сполученні «типологія держав», «правовий тип (сім'я)», «тип правового регулювання». Типологія держав – це класифікація груп держав за спільними для них ознаками, які визначають сутнісну характеристику цих груп держав [17, с. 65]. Термін «правовий тип (сім'я)» – це узагальнююча теоретична модель правового змісту, яка має штучний характер. Вона є результатом наукової класифікації (типології). Кожний тип правової системи складається з підтипів – груп правових систем, об'єднаних більш тісною подібністю суттєвих рис правових засобів, що їм властиві [18, с. 308–309].

Виділення певного типу адміністративно-правових режимів сприятиме окресленню найсуттєвіших та найхарактерніших його рис, які простежуватимуться у будь-якій комбінації фактичних та юридичних ознак того чи іншого правового режиму, який належить до цього типу. Спрямованість та призначення правових режимів одного типу також буде мати загальні риси, за винятком деяких варіацій. У межах одного типу правових режимів можуть бути виділені підтипи.

Серед низки спеціальних правових режимів виділимо такий тип, як «особливі адміністративно-правові режими». У словнику української мови слово «особливий» означає «той, який чимось виділяється серед інших, не такий, як інші, не схожий на інші; незвичайний, винятковий», або «який має спеціальне завдання, призначення» [19, с. 779]. Попередньо до цього типу слід віднести: а) правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації; б) режим надзвичайного стану; в) режим воєнного стану. Раніше ми наводили приклади, коли вчені ці правові режими називали «надзвичайними», «екстремальними», «дискримінаційними». Але законодавець у дефініції цих режимів чітко зазначає, що це – особливі правові режими. Ознайомлення з Законами України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану» дозволяє виділити найсуттєвіші ознаки (умови) введення таких режимів: тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень; межі території, на якій вводиться один з приведених станів або екологічна ситуація; вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України.

Кожен із наведених режимів має вказані раніше найсуттєвіші ознаки. Також можна простежити певну градацію змін «нормального» життя громадян, громади, держави в цілому, які обумовлені введенням особливих режимів. Так, до вирішення завдань, пов'язаних із запровадженням і здійсненням заходів правового режиму воєнного стану, разом із правоохоронними органами у встановленому законом порядку залучаються військові формування згідно з їх призначенням та специфікою діяльності. У системі органів публічного адміністрування з'являються такі суб'єкти, як військове командування, військові адміністрації [20]. Крім того, за умови введення означених особливих адміністративно-правових режимів відбуваються

зміни і в інших сферах правовідносин (політичних, трудових, права власності, господарської діяльності тощо).

У квітні 2014 р. Указом Виконаючого обов'язки Президента України № 405/2014 було введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 р. «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України». Фактично на Сході України було розпочато т. зв. Антитерористичну операцію (на законодавчому рівні це впливає зі змісту Закону України від 02 вересня 2014 р. № 1669-VII «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції»). Згідно із Законом України «Про боротьбу з тероризмом» (ст. 1), антитерористична операція (далі – АТО) – це комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності. Режим у районі проведення АТО – особливий порядок, який може вводитися в районі проведення антитерористичної операції на час її проведення і передбачати надання суб'єктам боротьби з тероризмом визначеним цим Законом спеціальних повноважень, необхідних для звільнення заручників, забезпечення безпеки і здоров'я громадян, які опинилися в районі проведення антитерористичної операції, нормального функціонування державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій.

Отже, з тлумачення наведених термінів випливає, що режим АТО також визначають як один із особливих. У разі проведення АТО закон передбачає утворення спеціальних органів – оперативного штабу, Антитерористичного центру при СБУ. Однак рішення щодо проведення АТО приймається керівником Антитерористичного центру при СБУ за письмовим дозволом Голови СБУ. Президента України про таке рішення лише мають негайно інформувати (ст. 11 Закону України «Про боротьбу з тероризмом»). Де-факто рішення про проведення АТО на Сході України у 2014 р. було прийнято В.о. Президента України, що відповідає вимогам введення таких особливих режимів, як надзвичайний чи воєнний стан. На сьогодні до низки вітчизняних законодавчих актів були внесені суттєві зміни та доповнення, які стосуються, наприклад, проведення мобілізації, залучення Збройних Сил України до антитерористичних заходів, застосування зброї та бойової техніки в мирний час тощо. Але деякі заходи, що проводяться у зв'язку з воєнним конфліктом на території Донецької та Луганської областей, виходять за правове коло суто антитерористичної організації. Влада (за ініціативи Президента України) просуває прийняття нового Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях» (на час роботи над цією статтею Закон прийнято, але ще не підписано Головою держави). Проте, той адміністративно-правовий режим, який пропонується замість АТО, також не є типовим для традиційних особливих режимів.

Вищенаведене дає підстави стверджувати, що такі правові режими, як «режим АТО на Сході України», а також режим проведення т. зв. «заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях» не є у чистому вигляді антитерористичними операціями. Втім, за сукупністю певних ознак (юридичного та фактичного змісту), їх слід визнати особливими адміністративно-правовими режимами, але не типовими, а «змішаними» або «гібридними». Наприклад, у виділенні гібридного (змішаного) типу правової системи маються на увазі групи систем, в яких існують елементи двох класичних типів [18, с. 311]. Отже, оскільки вказані правові режими одночасно містять ознаки особливих та інших

спеціальних адміністративно-правових режимів, можна визнати існування особливих гібридних (змішаних) адміністративно-правових режимів. Проте слід нагадати, що, згідно зі ст. 64 Конституції України, окремі обмеження прав і свобод можуть встановлюватися виключно в умовах воєнного або надзвичайного стану, обов'язковою умовою є зазначення строку дії цих обмежень. Відтак, щоб заходи (обмеження конституційних прав, заборони, додаткові обов'язки для фізичних та юридичних осіб), які включаються до змісту гібридного (змішаного) особливого режиму, не суперечили Основному закону, слід внести відповідні зміни до ст. 64 Конституції України та викласти її у такій редакції: «В умовах особливого режиму можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод...». Але подібне формулювання може суттєво зменшити рівень гарантування недоторканності основних прав громадян.

Таким чином, впровадження категорії «тип» та «типологія» адміністративно-правових режимів і розподіл усіх передбачених чинними законами правових режимів дозволяє помітити найсуттєвіші риси та умови їх функціонування. Наукове окреслення таких ознак та їх верифікація з існуючим законодавством у взаємодії з суб'єктами законотворчості дозволить привести норми, що регулюють відповідні режими, до системності або впроваджувати нові правові режими (з урахуванням оперативних соціально-політичних обставин в державі), уникаючи принципів порушень конституційних прав та гарантій їх дотримання.

З урахуванням цього, завданням подальших наукових розвідок є детальний аналіз нормативно-правових актів, що регламентують різноманітні адміністративно-правові режими з метою визначення їх суттєвих ознак та подальшої типологізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Цвік М.В., Петришин О.В., Авраменко Л.В. Загальна теорія держави і права: підручник. Х.: Право, 2009. 584 с.
2. Соколова І.О. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Нац. ун-т «Юрид. академ. України ім. Ярослава Мудрого». Х., 2011. 23 с.
3. Адміністративне право України: Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Юрид. думка, 2004. Т. 1. 584 с.
4. Административное право Украины: учебник / под ред. С.В. Кивалова. Х.: «Одиссей», 2004. 880 с.
5. Мінка Т.П. Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.07; Дніпропетров. держ. ун-т внутр. справ. Дн-ськ, 2011. 610 с.
6. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989. 288 с.
7. Кузніченко С.О. Феномен правового режиму в адміністративному праві. Форум права. 2007. № 1. С. 109–112. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-1/07ksovap.pdf>.
8. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дьяченко О.В. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
9. Маилан С.С. О классификации административно-правовых режимов. Современное право. 2002. № 10. С. 24–27.
10. Рушайло В. Б. Административно-правовые режимы: монографія. М.: Щит-М, 2000. 264 с.
11. Коваленко Н.В. Адміністративно-правові режими: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.07; Запоріж. нац. ун-т. Запоріжжя, 2017. 529 с.
12. Мельник Р.І., Чубко Т.П. Проблеми обмеження прав і свобод людини в умовах дії спеціального правового режиму. Вісник Луганського держ. ун-ту внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. 2016. № 1. С. 125–134.
13. Настюк В.Я., Белевцева В.В. Адміністративно-правові режими в Україні: монографія. Х.: Право, 2009. 128 с.
14. Белевцева В.В. Адміністративно-правові режими у сфері державної безпеки України: автореф. дис. ... док. юрид. наук: 12.00.07; Відкритий міжнар. ун-т розвитку людини «Україна». К., 2015. 37 с.
15. Кузніченко С.О. Становлення та розвиток інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.07; Крим. юрид. ін-т ОДУВС. Сімферополь, 2010. 464 с.
16. Нечволод Л.І. Сучасний словник іншомовних слів. Х.: Торсінг Плюс, 2007. 768 с.
17. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 2004. Т. 6. 768 с.
18. Скакун О.Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): підручник. Х.: Еспада, 2006. 776 с.
19. Словник української мови: в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1974. Т. 5. 840 с.
20. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.