

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ КАТЕГОРІЇ «СПЕЦІАЛЬНІ ПРАВОВІ РЕЖИМИ»

CONCEPT AND ESSENCE OF THE CATEGORY “SPECIAL LEGAL REGIMES”

Лисак О.М., здобувач кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізький національний університет

Метою статті є визначення поняття та сутності категорії «спеціальні правові режими». З'ясовано, що спеціальні режими, що є характерними для адміністративно-правових відносин, визначаються особливостями управлінських відносин. Підкреслено, що регуляція спеціальних правових режимів вимагає застосування відповідних санкцій, методів, правил, що має забезпечувати ефективність публічного управління. Акцентовано, що спеціальний правовий режим в межах адміністративно-правового регулювання має розумітися у встановленні сутності взаємодії населення та держави задля забезпечення вимог національної безпеки, безпеки суверенітету, економічної безпеки тощо. Визначено, що спеціальні режими в межах адміністративно-правового регулювання визначається певною сукупністю методів імперативного впливу. Встановлено, що спеціальні правові режими формуються під впливом обставин, задля яких вони встановлюються та ними трансформуються. Зазначено, що застосування спеціальних правових режимів в адміністративному праві переслідує безпосередньо усунення чи мінімізацію зовнішніх та внутрішніх загроз цілісності території держави, її економічній, екологічній безпеці, безпеці громадян та об'єктів відносин. Зроблено висновок, що під спеціальним правовим режимом має розумітися сукупність засобів, методів, способів та настанов, впровадження яких здійснюється із переслідуванням мети забезпечення вимог національної безпеки, панування громадського правопорядку, законності, дотримання стандартів екологічної безпеки та економічної безпеки, що є складовою державного суверенітету країни, її цілісності, та досягається в процесі застосування певних обмежувальних адміністративних процедур з боку владних суб'єктів, що визначається ситуативністю впливу та історичною обумовленістю відповідних процесів регулювання, реалізації та застосування.

Ключові слова: спеціальний правовий режим, нормативно-правове регулювання, національна безпека, режим права власності, адміністративні процедури.

The purpose of the article is to define the concept and essence of the "special legal regimes" category. It was found that the special regimes that are characteristic of administrative and legal relations are determined by the peculiarities of management relations. It is emphasized that the regulation of special legal regimes requires the application of appropriate sanctions, methods, and rules, which should ensure the effectiveness of public administration. It is emphasized that the special legal regime within the framework of administrative and legal regulation should be understood as establishing the essence of interaction between the population and the state in order to ensure the requirements of national security, security of sovereignty, economic security, etc. It was determined that special regimes within the framework of administrative and legal regulation are determined by a certain set of methods of imperative influence. It is established that special legal regimes are formed under the influence of the circumstances for which they are established and transformed by them. It is noted that the application of special legal regimes in administrative law pursues the direct elimination or minimization of external and internal threats to the integrity of the state territory, its economic and ecological security, the security of citizens and objects of relations. It was concluded that the special legal regime should be understood as a set of means, methods, methods and instructions, the implementation of which is carried out with the aim of ensuring the requirements of national security, the rule of public law and order, legality, compliance with the standards of environmental safety and economic security, which is a component of the state sovereignty of the country, its integrity, and is achieved in the process of applying certain restrictive administrative procedures on the part of the authorities, which is determined by the situational nature of the influence and the historical conditioning of the relevant processes of regulation, implementation and application.

Key words: special legal regime, legal regulation, national security, regime of property rights, administrative procedures.

Постановка проблеми. Розуміння змісту категорії «спеціальні правові режими» в сучасних умовах воєнного стану набуває особливої актуальності та затребуваності.

Категорія «правовий режим» відноситься до складних, багаторівневих юридичних конструкцій, які не можуть бути однозначно оцінені лише з позиції адміністративного права та процесу.

Стан наукової розробки проблеми. Проблематика нормативного регулювання спеціальних адміністративних режимів стала актуальною для досліджень з питань державотворення починаючи з кінця XIX – початку XX століття, певною мірою досліджувалась у радянські часи, але очевидно активізувалась у сучасний період у наукових публікаціях таких вчених, як О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Ю.А. Волкова, Є.В. Додін, О.Ю. Дубінський, С.В. Ківалов, Н.В. Коваленко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Є.В. Курінний, Ю.О. Легеза, Д.В. Лученко, О.В. Маковська, В.Я. Настюк, А.А. Шарая та інших.

Метою статті є визначення поняття та сутності категорії «спеціальні правові режими».

Виклад основного матеріалу. З точки зору етимології розуміння поняття «режим» слідує від фр. «regime», що розуміється як узагальнений порядок, або від «regimen», що перекладається як управління.

Режим складається із певних принципів, нормативних вимог, адміністративних процедур, впровадження яких здатно досягти певної мети, у якій є зацікавленим суб'єкт (чи суб'єкти). Режим може розумітися як певна

сукупність критеріїв, що дозволяють встановити ефективність унормування того чи іншого суспільного явища [1, с. 433; 2, с. 586]. О.В. Адабаш визначає поняття «правовий режим» як певний державний лад, певну структуровану систему засобів, прийомів, заходів та методів провадження функцій держави, що складають зміст владних відносин [3].

Часто відбувається отождення категорій «режим» та «законність» [4, с. 11–13], або режим як правопорядок [5, с. 110–112].

Правовий режим завжди пов'язується з певною сферою суспільних правовідносин, а отже, для правового режиму притаманні всі ознаки, що їх характеризують – унормування актами чинного законодавства, закріплення санкцій за недотримання встановлених обмежень, створення системи гарантій належності дотримання прав і свобод людини у певних умовах режиму [6, с. 258–259].

У Юридичній енциклопедії режим визначається як ухвалена згідно із положеннями чинного законодавства конструкція функціонування суспільних відносин у певній сфері [7].

Історія виникнення нормативно-правового регулювання режимів в Європі пов'язується із ухваленням Декларації прав людини та громадянина 1789 року, де було встановлено вимоги щодо визначення реагування на наявні для держави зовнішні та внутрішні загрози, що в подальшому було імплементовано і до законодавства імперської Німеччини [8].

Перша згадка про надзвичайні правові режими у законодавстві, що було вживаним на території України, пов'язується із положеннями Литовських статутів. У Конституції Пилипа Орлика також закріплювались норми про необхідність спеціального реагування з боку держави на зовнішні загрози.

Законодавство щодо закріплення спеціальних правових режимів передусім пов'язується із використанням положень Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»; Закону України «Про правовий режим воєнного стану»; Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації».

Наявні підходи до розуміння категорії «режим» однозначно дозволяють зробити висновок про неоднозначність встановлення її сутності, що вимагає врахування певного контексту реалізації тих чи інших нормативних регуляторів [9, с. 137–138].

У чинному законодавстві категорія «режим» використовується найчастіше як визначення змісту певної сукупності безпекових стандартів та вимог. Зокрема, у Наказі Міністерства транспорту України від 16.02.2004 № 89 «Про затвердження Положення про загін відомчої охорони судноплавних шлюзів та Запорізького району гідротехнічних споруд» визначалося, що режимом є «система правових, організаційних, технічних заходів щодо здійснення охорони шлюзів та ЗРГС і підтримання в них відповідного порядку перебування, проходу громадян, заїзду транспортних засобів, унесення (винесення) та ввезення (вивезення) майна, урахуваючи особливості кожного об'єкта» [10]. Режим як «сукупність правил, що визначають відповідний порядок проходу громадян, проїзду транспортних засобів, проносу і провозу речей в місця постійного та тимчасового перебування посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона, а також заходи щодо реалізації зазначених правил» визначено у Наказі Управління державної охорони України від 17.03.2006 № 78 «Про порядок забезпечення безпеки посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона у місцях постійного та тимчасового перебування» [11].

Термін «правовий режим» визначається як порядок використання об'єктів права власності, дотримання вимог національної безпеки, режиму державного кордону. Особливо гостро очевидно в останні роки є використання категорії «правовий режим воєнного стану».

У статті 133 Господарського кодексу України визначено, що основою правового режиму майна суб'єктів господарювання, на якій базується їх господарська діяльність, є «право власності та інші речові права – право господарського відання, право оперативного управління» [12]. Право власності також згідно із положеннями Господарського кодексу України розглядаються через категорії «правовий режим», а саме: «Суб'єкт господарювання, який здійснює господарську діяльність на основі права власності, на свій розсуд, одноосібно або спільно з іншими суб'єктами володіє, користується і розпоряджається належним йому (їм) майном, у тому числі має право надати майно іншим суб'єктам для використання його на праві власності, праві господарського відання чи праві оперативного управління, або на основі інших форм правового режиму майна, передбачених цим Кодексом» (ст. 134) (курс. – авт.). Чинним господарсько-правовим законодавством України встановлюються особливості правового режиму майна державної власності (ст. 141 ГК України) тощо.

Безпосередньо у назвах нормативно-правових актів термін «правовий режим» зустрічається в Законі України 15 квітня 2014 року № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», в Законі України від 17 травня 2012 року № 4765-VI «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму

воєнного чи надзвичайного стану», в Законі України від 12 травня 2015 року № 389-VIII «Про правовий режим воєнного стану» та ряду інших актів.

Спеціальні режими, що є характерними для адміністративно-правових відносин, визначаються особливостями управлінських відносин. Регуляція спеціальних правових режимів вимагає застосування відповідних санкцій, методів, правил, що має забезпечувати ефективність публічного управління [13; 14].

Спеціальний правовий режим в межах адміністративно-правового регулювання має розумітися у встановленні сутності взаємодії населення та держави задля забезпечення вимог національної безпеки, безпеки суверенітету, економічної безпеки тощо.

Спеціальні режими в межах адміністративно-правового регулювання визначається певною сукупністю методів імперативного впливу [15, с. 279–280].

Спеціальні правові режими формуються під впливом обставин, задля яких вони встановлюються та ними трансформуються [16, с. 170–177].

Ю.П. Битяк визначає, що адміністративно-правовим режимом є певне об'єднання способів розробки, прийняття та виконання управлінських рішень, що визначається імперативним методом впливу [17].

Отже, застосування спеціальних правових режимів в адміністративному праві переслідує безпосередньо усунення чи мінімізацію зовнішніх та внутрішніх загроз цілісності території держави, її економічній, екологічній безпеці, безпеці громадян та об'єктів відносин.

Т.П. Мінка обгрунтовує недоцільність застосування такого звуженого розуміння категорії «адміністративно-правовий режим», що, на думку вченої, передусім має розглядатися через призму вирішення ситуативних задач, що стоять перед органами влади [18, с. 119].

Ю.П. Битяк при встановленні змісту адміністративно-правових режимів має визначатися через сукупність адміністративних способів управління, що реалізуються шляхом імперативного втручання владних суб'єктів до регулювання суспільних правовідносин [17].

Адміністративно-правовий режим, як визначають С.В. Ківалов та Л.Р. Біла – це певна інституція, що здатна організувати та забезпечити спрямування відносин у певній сфері задля гарантування загального публічного інтересу, що полягає у встановленні режиму національної безпеки, особистої безпеки, громадського правопорядку [19, с. 195].

Отже, більшість наукових підходів до розуміння змісту категорії «правовий режим», «спеціальний правовий режим», «адміністративно-правовий режим» зводиться до його розуміння, як: сукупності методів та способів впливу на об'єкт взаємодії людини, суспільства та держави; домінування засад імперативності втручання владного суб'єкта до сфери правовідносин; спрямування на забезпечення цілей та функцій із дотримання вимог національної безпеки та охорони громадського порядку [20].

Цікавим є підхід М.В. Ковальнової, що визначає адміністративно-правовий режим як форму, що поєднує фактичні та юридичні обставини, задля досягнення встановленої функціональної спрямованості взаємодії учасників правовідносин [21, с. 80].

Н.В. Коваленко, узагальнюючи підходи до розуміння категорії «адміністративно-правовий режим» визначає багатоаспектність такого поняття, виділяючи його розуміння, як: особливого типу регулювання суспільних правовідносин; виду суспільної взаємодії; системи відносин; правової інституції; способу імперативного впливу держави [9, с. 145–147]. На основі зазначеного вченою обгрунтовується авторський висновок, що адміністративно-правовим режимом є «специфічний стан правових відносин, які охоплюються категорією предмета адміністративного права та забезпечуються спеціальним об'єднанням

юридичних методів регулювання адміністративно-правового характеру» [9, с. 155–156].

До особливостей спеціальних режимів у сфері адміністративно-правових відносин необхідно також віднести особливий суб'єктний склад взаємодії, що виникає між людиною, суспільством та державою.

До таких особливостей відноситься участь владного суб'єкта у таких взаємовідносинах, що встановлюються, змінюються та припиняються в умовах спеціальних правових режимів. Такими суб'єктами є передусім органи державної служби. Нормативне регулювання діяльності владних суб'єктів в умовах спеціальних правових режимів здійснюється передусім із врахуванням положень таких законодавчих актів, як: Закон України «Про державну службу», Закон України «Про адміністративну процедуру», Закон України «Про адміністративні послуги», Закон України «Про запобігання корупції» та ін..

Структурно адміністративно-правовий режим складається із: нормативно-правових положень чинного законодавства; підстав застосування, якими є сукупність фактичних та юридичних обставин; прав та обов'язків учасників правовідносин; проявів форм та методів правозастосування; суб'єктів та об'єктів взаємодії суб'єктів; методів та способів налагодження взаємозв'язку між конкретними видами суб'єктів із об'єктами; обсягу гарантій успішності дії стандартів режиму, що передусім має визначатися через застосування механізму юридичної відповідальності [22, с. 25].

Реалізація спеціальних правових режимів відбувається на відповідних рівнях, де виділяється: рівень формування нормативних положень; визначення необхідних засобів регулювання; реалізація процедури регулювання відносин; формування правової поведінки владного та зобов'язаного суб'єктів [23, с. 219–220].

До структури спеціальних правових режимів ряд вчених відносить такі елементи, як: об'єкт як сфера впливу режиму, середовище та обсяг прав і обов'язків, що виникають між суб'єктами правовідносин [24, с. 25–31].

До запропонованої структури спеціальних правових режимів безумовно необхідно додати функціональне спрямування його встановлення, що полягає забезпеченні стандартів національної безпеки, охорони громадського

порядку, вирішенні проблем гарантування вимог економічної та екологічної сталості відносин розвитку країни та територіальної громади. Саме такий підхід дозволяє відмежувати спеціальний правовий режим від загально-визнаного розуміння системи суспільних правовідносин.

Отже, при встановленні змісту та сутності категорії «спеціальний правовий режим» має бути зроблено наголос на встановленні певної сукупності способів, методів і типів регулювання правового характеру, вжиття яких дозволяє досягти поставленої перед режимом цілі [25, с. 31].

До структури спеціальних правових режимів необхідно також віднести такий елемент, як принципи нормативного регулювання та адміністративно-правовий інструментарій [26, с. 49; 27].

Як зазначає С.О. Кузніченко, головною метою адміністративно-правових режимів є досягнення панування належного рівня безпеки національного рівня, захисту державних інтересів у сфері екології, охорони прав і свобод [28, с. 21–22].

Т.П. Мінка до структури режиму адміністративно-правового характеру відносить: мету встановлення режиму; об'єкт нормативного регулювання; нормативно-правовий механізм регулювання суспільних правовідносин; підстави застосування спеціальних обмежень та засобів впливу; встановлення механізму відповідальності, за недотримання якого настає юридична відповідальність; правова активність та свідомість; адміністративно-правовий інструментарій гарантування дотримання вимог режиму [29].

Висновок. Таким чином, під спеціальним правовим режимом має розумітися сукупність засобів, методів, способів та настанов, впровадження яких здійснюється із переслідуванням мети забезпечення вимог національної безпеки, панування громадського правопорядку, законності, дотримання стандартів екологічної безпеки та економічної безпеки, що є складовою державного суверенітету країни, її цілісності, та досягається в процесі застосування певних обмежувальних адміністративних процедур з боку владних суб'єктів, що визначається ситуативністю впливу та історичною обумовленістю відповідних процесів регулювання, реалізації та застосування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. К., 1974. 776 с.
2. Основи демократії: навч. посіб. / за заг. ред. А. Колодій. 2-ге вид., стереотипне. К.: Ай-Бі, 2004. 667 с.
3. Адабаш О. В. Поняття, сутність та ознаки адміністративно-правових режимів. *Європейські перспективи*. 2013. № 12. С. 36–40.
4. Соколова І. О. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень Харків, 2011. 23 с.
5. Резнік І. М. Співвідношення категорій «адміністративно-правовий режим» та «митний режим». *Вісник Академії митної служби України. Серія «Право»*. 2009. № 1. С. 110–113.
6. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. / за ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
7. Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. кол.: Ю. С. Шемшученко та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 2. 980 с.
8. Кузніченко С. О. Надзвичайне законодавство України: теоретичні засади формування та розвитку. *Форум права*. 2008. № 1. С. 245–249. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-1/07ksovap.pdf>
9. Коваленко Н.В. Теорія адміністративно-правових режимів : монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 432 с.
10. Про затвердження Положення про загін відомчої охорони судноплавних шлюзів та Запорізького району гідротехнічних споруд Наказ Міністерства транспорту України від 16.02.2004 № 89 URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0268-04/ed20040216/print> (втрапив чинність)
11. Про порядок забезпечення безпеки посадкових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона у місцях постійного та тимчасового перебування: Наказ Управління державної охорони України від 17.03.2006 №78. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0358-06/print> (втрапив чинність)
12. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>
13. Дем'янчук Ю. В. Концепція адміністративно-правових режимів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 72. С. 307.
14. Легеза Ю.О. Проблеми дотримання вимог ядерної безпеки в умовах адміністративно-правового режиму довготривалої антитерористичної операції в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 2. С. 141–143
15. Белевцева В. Адміністративно-правові режими у системі забезпечення національної безпеки України: поняття, зміст та значення. *Право України*. 2010. № 6. С. 165. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/6372/%C2>.
16. Коваленко Н. В. Методологічні підходи до визначення поняття адміністративно-правового режиму. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 1. С. 170–177
17. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богучський, В. М. Гарашук та ін. / за ред. Ю. П. Битяка. Х., 2000. 520 с.

18. Мінка Т. П. Співвідношення категорій «правовий режим адміністративного права» та «адміністративно-правовий режим» в науці адміністративного права. *Право і суспільство*. 2011. № 1. С. 118–121.
19. Ківалов С. В., Біла Л. Р. Адміністративне право України: навч.-метод. посіб. 2-ге вид., перероб. і доп. Одеса, 2002. 312 с.
20. Курінний Є. В. Проблематика класифікації адміністративно-правових відносин за їх видами. URL: http://www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/2003_2/_zmist_03/kyrinn.htm
21. Ковальова М. В. Адміністративно-правові режими підприємницької діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Х., 2007. 197 с.
22. Томаш Л. В. Правовий режим: поняття та ознаки. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2005. Вип. 282. С. 23–27.
23. Бірюкова Н. М. Щодо підходів до інтерпретації категорії «адміністративно-правовий режим». *Південноукраїнський правничий часопис*. 2011. № 4. С. 219–221
24. Коссе Д. Д. Правовий режим та механізм правового регулювання: ознаки та співвідношення: ознаки та співвідношення. *Держава і право*. 2009. № 44. С. 25–31.
25. Гайдамака І. О. Юридична конструкція правового режиму. *Юридична Україна*. 2010. № 1. С. 31. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ugyr_2010_1_7.
26. Сірик Д. Структурне дослідження адміністративно-правового режиму воєнного стану. *Вісник прокуратури*. 2015. № 9. С. 46–51.
27. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.
28. Кузніченко С. О. Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель: монографія. Сімферополь: Кримнавчпеддержвидав, 2009. 496 с.
29. Мінка Т. П. Онтологічні характеристики режиму адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 1. С. 123–127.