

УДК 342.924

ПІДХОДИ ДО ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПРАВОВИЙ РЕЖИМ»

Славко А.С., асистент
кафедри міжнародного, європейського та екологічного права
Сумський державний університет

Робота присвячена аналізу різноманітних підходів до змісту поняття «правовий режим». Автор аналізує та систематизує як визначення, запропоновані науковцями, так і визначення, які містяться у вітчизняному законодавстві. У результаті автор виділяє кілька підходів до розуміння правового режиму і коротко характеризує кожен із них.

Ключові слова: правовий режим, визначення, законодавча термінологія, аналіз, правове регулювання.

Робота посвящена аналізу різних підходів до визначення поняття «правовий режим». Автор аналізує та систематизує як визначення, запропоновані ученими, так і визначення, що містяться в українському законодавстві. В результаті автор виділяє декілька підходів до розуміння правового режиму і коротко характеризує кожен із них.

Ключевые слова: правовой режим, определение, законодательная терминология, анализ, правовое регулирование.

Slavko A.S. THE APPROACHES TO LEGISLATIVE DEFINITION OF CONCEPT "LEGAL REGIME"

The article is devoted to the analysis of various approaches to the content of the concept of "legal regime". The author analyzes and systematizes both the definitions proposed by scholars and the definitions contained in the ukrainian legislation. As a result, the author highlights several approaches to understanding of term "legal regime" and briefly characterizes each of them.

Key words: legal regime, definition, legislative terminology, analyses, legal regulation.

Постановка проблеми. Терміном «правовий режим» доволі часто послуговуються як теоретики, так і практики юридичної науки. При цьому йдеться про широкий спектр понять – від «правового режиму воєнного стану» до «режиму рибальства», від «режиму секретності» до «митного режиму», від «режиму проведення антитерористичної операції» до «правового режиму території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи». Тим не менш, незважаючи на активне використання вищезазначеного терміна, поняття та конструкція як правового режиму загалом, так і адміністративно-правового режиму зокрема залишаються недостатньо дослідженими. Ще на початку цього століття вітчизняні та зарубіжні науковці наголошували на відсутності цілісної концепції адміністративно-правового режиму [1, с. 12], але упродовж останніх кількох десятиріч років ситуація практично не змінилась.

Ступінь розробленості проблеми. Останнім часом поняття «адміністративно-правовий режим» було об'єктом дослідження чималої кількості вчених. Зокрема, окремим аспектам цієї тематики як у загальнотеоретичному розрізі, так і в контексті окремих галузей права присвятили свої роботи Т. Мінка, А. Стрекалов, В. Бєлєвцева, Г. Смелянець, І. Гайдамака. Вже класичними вважаються праці С. Алексєєва, Н. Матузова та А. Малька, В. Ісакова. Попри це, у вітчизняній правовій науці й досі не досягнуто консенсусу ані з приводу загального розуміння сутності адміністративно-правового режиму, ані з приводу його складових частин. Позиція законодавця у такому разі не вносить ясності, адже різноманітні нормативно-правові акти трактують поняття «режим» по-різному.

Мета статті – встановити сутність та характерні риси адміністративно-правово-

го режиму з огляду на аналіз вітчизняного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Варто зауважити, що термін «режим» запозичено з латинської мови (лат. «regimen» – управління). Тлумачний словник української мови дає такі загальноприйняті визначення поняття «режим»: 1) державний лад, спосіб правління; 2) точно встановлений розпорядок життя, праці, відпочинку і т. ін.; 3) система заходів, правил, запроваджуваних для досягнення певної мети; 4) певні умови, необхідні для забезпечення роботи, функціонування, існування чого-небудь [2].

Поняття «правовий (юридичний) режим» найбільш повно було розроблено С. Алексєєвим, який під цим терміном розумів особливу, цілісну систему регулятивного впливу, яка характеризується специфічними прийомами регулювання – особливим порядком виникнення і формування змісту прав і обов'язків, їх здійснення, специфікою санкцій, способів їх реалізації, а також дією єдиних принципів, загальних положень, що поширюються на дану сукупність норм [3, с. 244]. Д. Коссе пропонує розглядати правовий режим як особливий порядок правового регулювання, встановлений державою у вигляді правових норм та забезпечений державним примусом [4, с. 27]. Визначальними рисами правового режиму Д. Коссе називає особливий суб'єктивний склад, особливий склад об'єктів права, особливі методи взаємодії конкретних видів суб'єктів з об'єктами права, особливу систему правових гарантій (юридична відповідальність за порушення особливого статусу), особливі механізми правового регулювання (норми, юридичні факти, правовідносини, правозастосування, акти реалізації прав та обов'язків) тощо.

Г. Бєляєва наголошує, що правовий режим доцільно розглядати як порядок, систему ме-



тоді правового регулювання [5, с. 23]. Такої позиції дотримується й Ю. Новікова, яка наголошує, що під правовим режимом варто розуміти порядок правового регулювання, який компонує комплекс заходів [6, с. 132]. Найбільш схильні розглядати правовий режим як певний порядок В. Романовська та В. Пужаєв [7, с. 179]. Водночас І. Соколова вважає, що під правовим режимом варто розуміти засновану на загальних засадах регулювання сукупність взаємопов'язаних між собою правових засобів, які забезпечують стійке нормативне впорядкування певної сфери суспільних відносин, виражають ступінь жорсткості юридичного регулювання, сприятливості чи несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права, припустимий рівень їх активності [8, с. 14].

М. Рассолов визначав правовий режим як сукупність всіх позитивно-правових приписів, що містяться в імперативних і диспозитивних нормах, і заснованих на них (або таких, що їм не суперечать) суб'єктивно-правових вимог, які існують і дійсні з точки зору права і у відповідних випадках визначають права, обов'язки, дозволи, заборони та приписи абсолютно всіх осіб (або щодо абсолютно всіх осіб) із приводу того предмета (явища), щодо якого вони встановлені [9, с. 140]. М. Султигов розглядає правовий режим як встановлюваний і підтримуваний за допомогою державно-правових засобів (зокрема за допомогою засобів примусу) оптимальний порядок функціонування соціуму [10, с. 49].

Крім того, правовий режим пропонують визначити як соціальний режим деякого об'єкта, закріплений правовими нормами і забезпечений сукупністю юридичних засобів [11, с. 246], або як результат регулятивного впливу на суспільні відносини системи юридичних засобів, властивих конкретній галузі права і таких, що забезпечують нормальне функціонування даного комплексу суспільних відносин [12, с. 25]. Близьким до останньої позиції є О. Яковлев, який висловлює думку про те, що правовий режим виражає результат впливу законодавця на певні суспільні відносини, є станом їх нормативної урегульованості, який виникає внаслідок використання у процесі законотворчості специфічного поєднання способів, методів і типів правового регулювання. Правовий режим охоплює собою об'єкт, на який спрямований нормативний вплив, права (повноваження) і зміст регулювання – законні інтереси та обов'язки суб'єктів права (фізичних і юридичних осіб, органів публічної влади та їх посадових осіб, територіальних громад, держави загалом) [13, с. 82].

Отже, підсумовуючи, можна акцентувати на існуванні таких основних теоретичних підходів до визначення поняття «правовий режим»:

- 1) правовий режим – це особливий порядок певної діяльності;
- 2) правовий режим – це сукупність засобів регуляторного впливу;
- 3) правовий режим – це сукупність приписів і правових норм;
- 4) правовий режим – це результат регуляторного впливу на суспільні відносини.

Не оцінюючи на даному етапі роботи жодну з цих позицій, вважаємо за необхідне проаналізувати ті значення, які вкладає у термін «правовий режим» вітчизняний законодавець.

Зокрема, поняття «митний режим» визначається як *комплекс взаємопов'язаних правових норм*, що, відповідно до заявленої мети переміщення товарів через митний кордон України, визначають митну процедуру щодо цих товарів, їх правовий статус, умови оподаткування і зумовлюють їх використання після митного оформлення [14]. Положення про загін відомчої охорони судноплавних шлюзів та Запорізького району гідротехнічних споруд тлумачить поняття «режим» вже ширше, вказуючи, що режим – це *система правових, організаційних, технічних заходів* щодо здійснення охорони шлюзів та Запорізького району гідротехнічних споруд і підтримання в них відповідного порядку перебування, проходження громадян, заїзду транспортних засобів, унесення (внесення) та ввезення (вивезення) майна, враховуючи особливості кожного об'єкта [15]. При цьому, в деяких актах йдеться не тільки про правові норми як регулятори суспільних відносин. Наприклад, ЗУ «Про природно-заповідний фонд» пропонує розуміти під режимом території та об'єктів природно-заповідного фонду сукупність *науково-обґрунтованих екологічних вимог, норм і правил*, які визначають правовий статус, призначення цих територій та об'єктів, характер допустимої діяльності в них, порядок охорони, використання і відтворення їх природних комплексів [16]. У Наказі «Про затвердження Тимчасового положення про тимчасову зону митного контролю в місці прибуття автотранспорту» визначається, що режим тимчасової зони митного контролю – це встановлені законодавством України з питань митної справи *приписи, заборони та обмеження* щодо перебування товарів, транспортних засобів та громадян, умови розташування будівель та споруд, а також проведення господарських робіт у зоні митного контролю [17].

Відповідно до Порядку забезпечення безпеки посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона у місцях постійного та тимчасового перебування, режим – *сукупність правил*, що визначають відповідний порядок проходження, перебування та поведінки громадян, проїзду транспортних засобів, руху безпілотних повітряних суден, пронесення й провезення речей у місця постійного та тимчасового перебування посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона, а також *застосування заходів щодо реалізації зазначених правил* [18]. Такі положення можна знайти і в міжнародних договорах. Зокрема, Угода між урядом України та урядом Італійської Республіки про взаємну охорону секретної інформації розглядає режим секретності як *сукупність норм та правил*, чинних в Україні та Італійській Республіці, а також *сукупність заходів і дій* щодо їх застосування, що мають обов'язковий характер і регулюють доступ до секретної інформації та спрямовані на виключення несанкціонованого доступу до них [19].

Як *порядок перетинання* (тобто порядок здійснення певної діяльності) державно-

го кордону України, плавання і перебування українських та іноземних невійськових суден і військових кораблів у територіальному морі та внутрішніх водах України, заходження іноземних невійськових суден і військових кораблів у внутрішні води і порти України та перебування в них, утримання державного кордону України, провадження різних робіт, промислової та іншої діяльності на державному кордоні України розглядається поняття «режим державного кордону» в ЗУ «Про державний кордон» [20].

У деяких нормативних актах розглядають режим як безпосередню діяльність. Зокрема, до таких належить Наказ «Про удосконалення функціонування системи індикації біологічних патогенних агентів», відповідно до якого режим підвищеної готовності – це функціонування за умови суттєвого погіршення виробничо-промислової, радіаційної, хімічної, біологічної (бактеріологічної), сейсмічної, гідрологічної і гідрометеорологічної обстановки, за умови одержання прогнозу щодо можливості виникнення надзвичайної ситуації [21]. Деякі акти взагалі надають доволі оригінальні тлумачення поняття «режим». Наприклад, відповідно до Інструкції про порядок спеціального використання риби та інших водних живих ресурсів, режим рибальства – *документ*, що уточнює положення правил промислового рибальства протягом певного періоду в певній водоймі [22].

Можна дійти висновку, що, послуговуючись поняттям «правовий режим», законодавець зазвичай вкладає у нього три основних розуміння. По-перше, йдеться про сукупність правил, призначенням яких є досягнення певної мети, наприклад, визначення статусу певного об'єкта, врегулювання порядку певної діяльності, визначення певної процедури тощо. При цьому, може йтися не тільки про норми права, а й про «екологічні норми», «організаційні заходи», «вимоги виробничої безпеки». У такому розрізі з метою встановлення певного режиму достатньо ухвалити відповідні норми на рівні закону чи підзаконного нормативно-правового акта.

Друга модель – це такий підхід до правового режиму, коли він розглядається виключно як порядок певної діяльності. Отже, всі норми, які стосуються правого режиму, мають встановлювати виключно процедури, що значно звужує сферу дії правових режимів порівняно з першим підходом. Крім того, у такому разі поза фокусом уваги знову залишаються конкретні заходи з реалізації норм, визначених у таких порядках і процедурах.

Третя модель включає до правового режиму як сукупність норм, які врегульовують певну сферу суспільних відносин, так і заходи реалізації таких норм. Відповідно до цього підходу, встановити норми недостатньо, а для того, щоб говорити про наявність правового режиму, варто вжити заходів щодо їх реалізації. Таким чином, у даному випадку законодавець цікавиться результатом, якого можна досягти шляхом встановлення певних норм.

Отже, практично кожен із підходів, запропонованих науковцями, так чи інакше корелює із законодавчими нормами. Напри-

клад, модель, відповідно до якої правовий режим – це порядок певної діяльності, знаходить пряме і безпосереднє закріплення у нормах деяких законодавчих актів (режим – це «порядок використання», «порядок функціонування», «порядок перетинання» тощо). Позиція, яка передбачає, що правовий режим – це сукупність засобів регуляторного впливу або ж сукупність приписів і правових норм, відповідає нормам законодавства, які визначають режим як «сукупність науково-обґрунтованих екологічних вимог, норм і правил» або ж як «приписи, заборони та обмеження». Якщо ж розглядати правовий режим як результат регуляторного впливу на суспільні відносини, він включає як сукупність правових норм, так і заходи щодо їх реалізації.

Як бачимо, таке різноманіття підходів як у науковому середовищі, так і безпосередньо у законодавстві не сприяє уніфікованому розумінню змісту правового режиму. Отже, це призводить до проблем як у законотворчості, так і в правозастосуванні.

Вбачається, що метою правового регулювання як такого має бути не просто встановлення певних норм права, а і їх реальна реалізація. Говорити про встановлення правового режиму без системи заходів щодо безпосередньої реалізації норм права, на думку автора, недоцільно. Отже, можна сказати, що правовий режим – це сукупність правовідносин щодо реалізації норм права, які визначають правовий статус певного об'єкта, порядок певної діяльності тощо.

Висновки. Існує велика кількість підходів до розуміння змісту поняття «правовий режим». Автор, розглядаючи їх у двох розрізах – академічно-науковому та законодавчому, – доходить висновку про те, що такі підходи можуть бути узагальнені у вигляді кількох моделей.

Аналіз наукової літератури вказує на наявність чотирьох основних моделей, які розглядають правовий режим, відповідно, як особливий порядок певної діяльності, сукупність засобів регуляторного впливу, сукупність приписів і правових норм, результат регуляторного впливу на суспільні відносини.

Наукові підходи, в принципі, корелюють із законодавчими визначеннями режимів, які визначають правовий режим переважно або як сукупність правових норм, або як порядок здійснення певної діяльності, або як сукупність норм права та заходів з їх реалізації. Саме останній підхід видається автору найбільш прийнятним. Тим не менш, відсутність єдиного підходу до розуміння поняття «правовий режим» у вітчизняному законодавстві відкриває у майбутньому широкі перспективи наукових досліджень, спрямованих на уніфікацію моделей правового режиму у нормативно-правових актах.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью : дис. ... докт. юр. наук : 12.00.14 / С.С. Маилян. – Москва, 2002. – 284 с.



2. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. – К.: Наукова думка, 1970–1980 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua>.
3. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т. / С.С. Алексеев. – Т. I. – М.: «Юридическая литература», 1981. – 450 с.
4. Коссе Д.Д. Значення і сутність правового режиму у правовій системі України / Д.Д. Коссе // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С. 25–29.
5. Беляева Г.С. К вопросу о разграничении правового режима и иных смежных правовых категорий / Г.С. Беляева // Государственный советник. – 2013. – № 4. – С. 22–24.
6. Новикова Ю.С. Правовое состояние и правовой режим: вопросы соотношения понятий / Ю.С. Новикова // Вестник ЮУрГУ, Серия «Право». – 2006. – № 13. – С. 131–135.
7. Романовская В.Б. Правовой режим как общетеоретическая категория: проблемные аспекты понимания / В.Б. Романовская, В.В. Пужаев // Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова. – 2014. – № 4. – С. 178–181.
8. Соколова І.О. Правовий режим: поняття, особливості, різновиди : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / І.О. Соколова ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х., 2011. – 22 с.
9. Рассолов М.М. Проблемы теории государства и права / М.М. Рассолов. – М.: ЮНИТИ, 2007. – 431 с.
10. Султыгов М.М. Конституционно-правовой режим ограничения государственной власти : дис. ... д-ра юрид. наук / М.М. Султыгов. – СПб., 2005. – 389 с.
11. Исаков В.Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы // Проблемы теории государства и права / В.Б. Исаков ; под ред. С.С. Алексеева. – М., 1987. – С. 245–267.
12. Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР / Л.А. Морозова. – М.: Юрид. лит., 1985. – 144 с.
13. Яковлев О.А. Правовий режим»: підходи до визначення поняття / О.А. Яковлев // Право та інновації. – 2015. – № 2. – С. 80–85.
14. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
15. Наказ Міністерства транспорту «Про затвердження Положення про загін відомчої охорони судноплавних шлюзів та Запорізького району гідротехнічних споруд» від от 16.02.2004 р. № 89 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0268-04>.
16. Про природно-заповідний фонд : Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-12/para0136#o136>.
17. Про затвердження Тимчасового положення про тимчасову зону митного контролю в місці прибуття автотранспорту : Наказ Державної митної служби від 09.02.2010 р. № 94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.zakon-i-normativ.info/index.php/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=599445&menu=744194>.
18. Про затвердження Порядку забезпечення безпеки посадкових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона у місцях постійного та тимчасового перебування : Наказ Управління державної охорони України від 27.05.2011 р. № 210 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0700-11>.
19. Угода між урядом України та урядом Італійської Республіки про взаємну охорону секретної інформації від 06.06.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/380_021.
20. Про державний кордон : Закон України від 04.11.1991 р. № 1777-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>.
21. Про удосконалення функціонування системи індикування біологічних патогенних агентів : Наказ Міністерства охорони здоров'я від 21.03.2003 р. № 127/27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MOZ2448.html.
22. Про затвердження інструкції про порядок спеціального використання риби та інших водних живих ресурсів : Наказ Міністерства аграрної політики України та Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 11.11.2005 р. № 623/404 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1458-05>.