

УДК 340.1

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.12.47>**Наталія Коваленко,**докт. юрид. наук, доцент,
професор кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАК ПРАВОВОГО РЕЖИМУ

Метою статті є вивчення наукових поглядів на поняття «правовий режим», а також визначення його характеристик. Розглянуто наукові підходи до визначення концепції «правовий режим» провідних радянських та вітчизняних учених-цивілістів. На основі проведеного аналізу сформульовано авторське визначення досліджуваного поняття. Визначено характерні ознаки правового режиму, які дають змогу виокремити його з-поміж інших правових феноменів. З'ясовано, що правовий режим – це порядок регулювання, впорядкування соціальних відносин, історично викликаний до життя політичним режимом демократії й тісно пов'язаний із політико-правовим режимом законності. Зроблено висновок, що загальну категорію правового режиму необхідно розглядати як нормативно закріплений винятковий порядок державного регулювання особливих суспільних відносин, який об'єктивується через структуровану сукупність різноманітних регулятивно-правових методів, комплекс котрих визначено специфікою відносин, що регулюються. Основними атрибутами правового режиму, що зумовлюють його окремий стан серед інших правових феноменів, є такі: по-перше, це порядок регулювання, впорядкування соціальних відносин, історично викликаний до життя політичним режимом демократії та тісно пов'язаний із політико-правовим режимом законності; по-друге, визначальною рисою правового режиму є його обов'язкова нормативна закріпленість, сформульованість у конкретних нормативно-правових актах; по-третє, правові режими визначаються й санкціонуються виключно державою, яка в особі уповноважених органів зобов'язана ретельно відстежувати нюанси й тенденції розвитку окремих ситуацій, положень і суспільних відносин, які потребують регулювання, крім того, правовий режим являє собою структуровану сукупність регулятивно-правових методів (обмежень, заборон, дозволів, додаткових зобов'язань); по-чотирте, застосування правового режиму – завжди виняток із системного правового регулювання суспільних відносин у державі, пов'язаний із потребою обмежити або, навпаки, надати додаткових прав і повноважень особам у специфічній сфері або в конкретній ситуації.

Ключові слова: правовий режим, визначення, поняття, ознаки, правова категорія.

Постановка проблеми. Проблематика правових режимів завжди цікавила дослідників, а останнім часом узагалі характеризується як надзвичайно актуальна. Серед причин підвищеної наукової уваги до розгляду правових режимів російський дослідник С. Д. Хазанов зазначає такі:

1) перехід режимного регулювання на інший рівень, якісні зміни в ньому, пов'язані з відходом від єдиноцентричної радянської моделі жорсткого правового регулювання і розвитком конкретних національних моделей законодавства;

2) потреба публічного управління у специфічних регулятивних характеристиках правових режимів, необхідних для оптимізації функціонування владних органів у нетипових управлінських ситуаціях;

3) масове виникнення нових об'єктів і територій, для сталого функціонування яких необхідними є режимні правила діяльності;

4) специфіка особливих правових режимів, що являють собою адекватну форму адміністративно-правової регуляції в екстраординарних ситуаціях, водночас даючи змогу застосування надзвичайних заходів і гарантуючи відповідність зазначених заходів конституційним приписам;

5) властивість правових режимів об'єднувати й розрізняти адміністративно-правові заходи відповідно до характеристик суспільних відносин, що регулюються, мети й завдань, які стоять перед правозастосуванням, та органічно поєднувати їх з іншими політичними, економічними, інформаційними заходами [1, с. 80].

До цього переліку можна також додати глобальну тенденцію до збільшення випадків тероризму, цього «трансполітичного дзеркала Зла», зумовлену, за словами відомого французького мислителя Ж. Бодрійя, станом вибуховості, притаманним сучасному світу [2, с. 7]. Дійсно, це одна

з найбільш загрозливих відмінностей часу, що непередбачувано руйнує звичний стан речей, роблячи ілюзорною всю систему прав людини, включаючи право на життя, і потребує значних управлінських зусиль для нормалізації ситуації.

Метою статті є вивчення наукових поглядів на поняття «правовий режим», а також визначення його характеристик.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Досліджуване питання розглядали у своїх наукових працях такі вчені, як, наприклад, С.С. Алексєєв, Д.Н. Бахрах, Г.С. Бєляєва, В.Б. Ісаков, С.О. Кузнiченко, Н.І. Матузов, А.В. Малько, О.С. Родiонов, І.О. Соколова, А.С. Спаський, Е.Ф. Шамсумова та ін.

Виклад основного матеріалу. У роботах В.Б. Ісакова знаходимо визначення правового режиму як соціального режиму деякого об'єкта, закріпленого правовими нормами й забезпеченого сукупністю юридичних засобів [3, с. 258]. Тобто науковець виокремлює три визначальні аспекти, що дають змогу ідентифікувати правове явище як режим: певний об'єкт, певний порядок і певні юридичні засоби, що цей порядок підтримують. Крім того, звертає на себе увагу дефініція правового режиму як різновиду режиму соціального. Із цим можна погодитись, адже будь-яке явище, що відбувається в процесі людської життєдіяльності, можна визначити насамперед як соціальне, тобто породжене людською взаємодією, а належність до інших сфер реальності – правової, економічної, політичної тощо – визначається характером і метою цієї взаємодії. Зарахування правового режиму саме до правових явищ зумовлюється тим, що в будь-якому разі саме право визначає моменти його початку та припинення, змінює й забезпечує режимний вплив «на суспільні відносини системи (визначеного переліку) юридичних засобів, які призначені конкретній галузі права та забезпечують нормальне функціонування цього комплексу суспільних відносин» [4, с. 27].

С.О. Кузнiченко аналізувану правову категорію розглядає крізь призму результату регулятивного впливу на суспільні відносини системи (певного набору) юридичних засобів, властивих конкретній галузі права, що забезпечують оптимальне функціонування зазначених суспільних відносин [5, с. 123]. При цьому, на нашу думку, науковець занадто категорично загострює увагу на розумінні правового режиму саме як результату регулятивно-правового впливу. Інші дослідники, Н.І. Матузов та А.В. Малько, пропонують трактувати правовий режим не стільки як результат, скільки як «систему

умов і методик здійснення правового регулювання, певний «розпорядок» дії права, необхідний для оптимізації досягнення відповідних цілей». До цього науковці додають, що правовий режим, на їхню думку, це функціональна характеристика права [6, с. 18].

Зазначимо, що проаналізовані нами наукові підходи до розуміння змісту категорії «правовий режим» віддзеркалюють найбільш характерні ознаки цього явища: регулювання, порядок регулювання та засоби (юридичні) регулювання. При цьому питання обмеження прав і свобод осіб, які перебувають в умовах певного правового режиму, залишилось, так би мовити, за рамками уваги науковців.

Цей аспект деякою мірою висвітлено в працях С.С. Алексєєва. Учений досліджує характерні риси правового режиму як порядку регулювання, що відбивається в комплексі правових засобів, котрі відображують особливе поєднання взаємодіючих дозволів, заборон і позитивних зобов'язань та уособлюють специфічну спрямованість регулювання [7, с. 185]. На думку С.С. Алексєєва, «кожен правовий режим є все-таки саме режимом; варто брати до уваги основні зазначені відтінки цього слова, у тому числі й те, що правовий режим виражає ступінь жорсткості юридичного регулювання, наявність певних обмежень або пільг, припустимий рівень активності суб'єктів, межі їхньої правової самостійності. Саме тому під час розгляду правових питань ми зазвичай говоримо, наприклад, про жорсткі або пільгові правові режими» [7, с. 144]. Цю думку підтримують і розвивають О.С. Родiонов та А.В. Малько, визначаючи, що правовий режим – це сукупність юридичних засобів, яку встановлює й забезпечує держава [8, с. 18–21], регулюючи конкретні суспільні відносини, через обмеження одних і стимулювання інших сторін діяльності окремих суб'єктів права [9, с. 19]. Отже, ідеться вже не тільки про можливі обмеження, а й про потенціальні заохочення, тобто (узагальнено) про зміни обсягу прав і свобод особи в режимних умовах.

Відомий науковець Д.Н. Бахрах під правовим режимом пропонує розуміти систему норм, яка регулює діяльність, стосунки між людьми з приводу певних об'єктів. Правовий режим трактується вченим як комплекс суспільних відносин стосовно конкретної діяльності, закріплений юридичними нормами та забезпечений організаційними засобами. Необхідність у правових режимах, уважає дослідник, зумовлена особливістю певних суспільних відносин, які потребують використання специфічних форм і мето-

дів діяльності, закріплених у системі прав та обов'язків суб'єкта правового режиму [10, с. 201].

Ураховуючи сказане, змістовно повним можна вважати визначення Н.І. Матузова й А.В. Малька: правовий режим – це «особливий порядок правового регулювання, що виражається в певному поєднанні юридичних засобів і створює бажаний соціальний стан і конкретний ступінь сприятливості або несприятливості для задоволення інтересів суб'єктів права» [11, с. 18-19]. Ще більш розгорнутою виглядає дефініція Е.Ф. Шамсумовой, згідно з якою правовий режим – це «особливий порядок законодавчого регулювання діяльності суб'єктів права в різноманітних сферах суспільних відносин або на певних об'єктах, який складається з установлення механізму забезпечення фактичної реалізації системи стимулів, нормативів, гарантій, заборон, зобов'язань, обмежень, а також їх виконання, застосування заходів примусу та притягнення винних до відповідальності» [12, с. 33–45].

Зазначимо, що визначення правового режиму, запропоноване Е.Ф. Шамсумовою, розкриває його зміст, мету, структуру й, на відміну від багатьох інших визначень, процесуальний порядок; як нам видається, це важливе уточнення, що допомагає окреслити обмеженість правового режиму сферою або часом застосування. Додамо також, що пропозиція включити до складу правового режиму стадію притягнення винних до відповідальності виглядає дискусійною; можливо, цей момент варто було б розглядати як наслідки факту порушення правового режиму, а не безпосередню його частину. Але це дещо виходить за межі нашого наукового пошуку, тому до цього питання ми звернемося в майбутньому.

У науковій літературі питання про правовий режим досить часто розглядається крізь призму проблематики предмета й методу правового регулювання, при цьому спостерігається певна різниця в дослідницьких поглядах. Так, одне із запропонованих науковцями розумінь полягає в тому, що правовий режим визнається за змістом близьким, майже ідентичним поняттю «метод правового регулювання». За словами А.С. Спаського, представника такого підходу, обидва поняття означають певну сукупність засобів і прийомів впливу права на суспільні відносини, а елементи їхньої структури (правовий статус суб'єктів, особливі юридичні засоби регулювання тощо) збігаються [13, с. 27]. Можемо дещо критично поставитись до такого трактування; на нашу думку, метод правового регулювання, по суті, охоплює

виключно правові засоби, тоді як правовий режим має в розпорядженні як правові, так і неправові (певні організаційні приписи, технічні операції); навіть стосовно правового складника режим скоріше можна уявити як сукупність методів, ніж конкретний метод регулювання. Тобто цей підхід видається нам таким, що не виправдано звужує змістовий обсяг категорії «правовий режим».

З іншого боку, трапляються в літературі й спроби занадто широкого розуміння правового режиму. Так, С.С. Алексеев запропонував поширити застосування поняття «правовий режим» на всі види правових відносин, незважаючи на умови їх буття. Учений зазначає, що орієнтація під час розгляду правових питань на засади, які побудовані на дозволах, а також на права й активність суб'єктів не завжди збігається зі змістом поняття «правовий режим». С.С. Алексеев уважає за необхідне й такі явища ідентифікувати як правові режими, тому що це «свідчить про особливу спрямованість, клімат у регулюванні та формує реальну картину певної ділянки правової дійсності, яка є важливою для забезпечення високої організованості, дисципліни й відповідальності в суспільстві» [7, с. 106].

Безумовно, погоджуючись із тим, що правові режими характеризуються не виключно заборонами й жорсткими приписами, а можуть, навпаки, призначатися для створення найбільш сприятливих умов і супроводжуватися дозволами як головного методу регулювання, водночас не можемо без критики сприйняти загальне поширення категорії «правовий режим», використання її для позначення будь-яких правовідносин. Застосування цього поняття виправдане, якщо йдеться про щось особливе, специфічне: чи непередбачувану ситуацію, чи окрему сферу врегульованої правом діяльності. Говорити, наприклад, про загальний «правовий режим охорони громадського порядку» не можна, бо то звична правоохоронна діяльність, для якої не передбачено окремих режимних приписів; інша річ, якщо мається на увазі охорона громадського порядку під час проведення якихось культурних або спортивних заходів, тобто ситуація виходить за межі звичайності, повсякденності. Спроба ж поширити поняття правового режиму на всі без винятку правовідносини свідчить, на нашу думку, про хибне ототожнення правового режиму як такого з політико-правовим режимом законності – категорією, що перебуває на більш високому рівні абстракції порівняно з правовим режимом.

Підбиваючи підсумки розгляду загальних характеристик правового режиму як явища, ще раз сформулюємо основні атри-

бути, які дають змогу виокремити його із сонму інших правових феноменів.

По-перше, встановлено, що правовий режим – це порядок регулювання, впорядкування соціальних відносин, історично викликаний до життя політичним режимом демократії й тісно пов'язаний із політико-правовим режимом законності. При цьому важливо звернути увагу на те, що якщо політичний і політико-правовий режими задають орієнтири загального впорядкування суспільних відносин у державі, то мета режиму правового (і в цьому ми згодні з дослідницею Г.С. Беляєвою) – регулювання окремих комплексів суспільних відносин [14, с. 34]. На думку законодавця, застосування правових режимів до окремих правовідносин має сприяти ефективному зняттю, згладжуванню суперечок, колізій у правовому регулюванні суспільних відносин [15, с. 16].

По-друге, визначальною рисою правового режиму варто вважати його обов'язкову нормативну закріпленість, сформульованість у конкретних нормативно-правових актах. Саме ними правовий режим встановлюється, змінюється, припиняється та забезпечується.

По-третє, правовий режим – це порядок державного регулювання. Правові режими визначаються й санкціонуються виключно державою, яка в особі уповноважених органів зобов'язана ретельно відстежувати нюанси й тенденції розвитку окремих ситуацій, положень і суспільних відносин, що потребують регулювання. Беручи до уваги, що правові режими покликані «створювати бажаний соціальний стан і конкретний ступінь сприяєтливості або несприяєтливості для задоволення інтересів суб'єктів права» [11, с. 18-19], доцільно назвати як необхідну умову мобільність законодавчого регулювання правових режимів для забезпечення оптимальної пристосованості права до суспільно значущих ситуацій.

По-четверте, правовий режим являє собою структуровану сукупність регулятивно-правових методів; використовуючи технологічні метафори, правовий режим можна порівняти з матрицею або, за словами І.О. Соколової, зі своєрідним «збільшеним блоком у загальному арсеналі правового інструментарію, що з'єднує в єдину конструкцію певний комплекс правових засобів» [16, с. 49]. До правового режиму можуть входити правові обмеження, заборони, дозволи й додаткові зобов'язання; залежно від особливостей та основних характеристик відносин, які підлягають регулюванню, держава конструє комплекс методів, що становлять регулятивний механізм режиму.

По-п'яте, правовий режим як феномен має винятковий характер. Інакше кажучи, застосування правового режиму – завжди виняток із системного правового регулювання суспільних відносин у державі, пов'язаний із потребою обмежити або, навпаки, надати додаткових прав і повноважень особам залежно від конкретної ситуації. Правовий режим – особливий правовий інструмент законодавця для регулювання діяльності або у специфічній сфері («митний режим», «режим господарської діяльності на прикордонній території»), або в особливій ситуації (режим воєнного стану тощо). Після досягнення мети створення такого режиму за спеціальним порядком, який передбачено режимом, відбувається повернення до звичайного правового регулювання.

Нарешті, важливою характеристикою правового режиму є його обмеженість. Вище ми вже аргументували свою незгоду зі спробами репрезентувати правовий режим як універсальну категорію; тут зазначимо тільки те, що обмеженість безпосередньо впливає з винятковості правового режиму як явища. Застосування правового режиму має відбуватися з обов'язковими обмеженнями за такими параметрами, як час застосування, територія застосування, об'єкт, суб'єкт; наприклад: у виняткових випадках (режим надзвичайного стану, режим воєнного стану тощо); щодо окремих територій (режим заповідних територій і об'єктів); стосовно об'єктів (режим обігу наркотичних засобів, режим обігу екологічної інформації, транзитний режим); щодо суб'єктів (режим найбільшого сприяння, національний режим) [17, с. 214].

Висновок

Отже, на основі вищевикладеного загальну категорію правового режиму запропоновано розглядати як нормативно закріплений винятковий порядок державного регулювання особливих суспільних відносин, який об'єктивується через структуровану сукупність різноманітних регулятивно-правових методів, комплекс котрих визначено специфікою відносин, що регулюються.

Основними атрибутами правового режиму, що зумовлюють його окремий стан серед інших правових феноменів, є такі: по-перше, це порядок регулювання, впорядкування соціальних відносин, історично викликаний до життя політичним режимом демократії та тісно пов'язаний із політико-правовим режимом законності; по-друге, визначальною рисою правового режиму є його обов'язкова нормативна закріпленість, сформульованість у конкретних

нормативно-правових актах; по-третє, правові режими визначаються й санкціонуються виключно державою, яка в особі уповноважених органів зобов'язана ретельно відстежувати нюанси й тенденції розвитку окремих ситуацій, положень і суспільних відносин, які потребують регулювання, крім того, правовий режим являє собою структуровану сукупність регулятивно-правових методів (обмежень, заборон, дозволів, додаткових зобов'язань); по-п'яте, застосування правового режиму – завжди виняток із системного правового регулювання суспільних відносин у державі, пов'язаний із потребою обмежити або, навпаки, надати додаткових прав і повноважень особам у специфічній сфері або в конкретній ситуації. Нарешті, застосування правового режиму має відбуватися з обов'язковими обмеженнями за такими параметрами, як час застосування, територія застосування, об'єкт, суб'єкт.

Список використаних джерел:

1. Хазанов С.Д. Институт административно-правовых режимов в системе административного прав. *Институты административного права России*. Москва, 1999. 362 с.
2. Бодрийяр Ж. Прозрачность зла. Москва : Добросвет, 2012. 260 с.
3. Исаков В.Б. Механизм правового регулирования – правовые режимы. Проблемы теории государства и права : учебник / под ред. С.С. Алексеева. Москва : Юрид. лит., 1987. С. 258–259.
4. Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. Москва, 1985. 288 с.
5. Кузніченко С.О., Басов А.В. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану»: науково-практичний коментар. Харків : ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС, 2006. 380 с.
6. Малько А.В., Шундикова К.В. Цели и средства в праве и правовой политике : монография. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2003. 180 с.
7. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. Москва : Юрид. лит., 1989. 288 с.
8. Мальцев В.В. Особливості забезпечення правового режиму антитерористичної операції органами внутрішніх справ України. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2015. № 20. С. 266–270.
9. Алексеев С.С. Теория права. Москва : Издательство БЕК, 1995. 320 с.
10. Бахрах Д. Н., Россинський Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр. и доп. Москва : Норма, 2008. 816 с.
11. Малько А.В., Шундикова К.В. Цели и средства в праве и правовой политике : монография. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2003. 180 с.
12. Шундикова К.В. Механизм правового регулирования : учебное пособие / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.В. Малько. Саратов: СГАП, 2001. 218 с.
13. Средства и методы правового регулирования отношений частной собственности. *Общество и право*: сборник трудов докторантов, адъюнктов и соискателей / под общ. ред. В.П. Сальникова. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2003. Вып. 17. 240 с.
14. Беляева Г.С. Правовой режим: к определению понятия. Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. *Вопросы теории и практики*. 2012. № 3 (17). Ч. 2. С. 33–35.
15. Евдокимова, Е.Г., Ромашов, Р.А. Правовой режим законности: теория и история. *Правоведение*. 2001. № 5. С. 261–271.
16. Соколова О.С. Административно-правовые режимы конфиденциальной информации в системе специальных административно-правовых режимов. URL: <http://www.nauka-pravo.org/m/articles/view/%>. (дата звернення: 04.10.2019).
17. Комаров С.А. Общая теория государства и права: курс лекций. 2-е изд., испр. и доп. Москва : Манускрипт, 1996. 312 с.

The purpose of the article is to study scientific views on the concept of "legal regime", as well as to determine its characteristics. Scientific approaches to defining the concept of "legal regime" of leading Soviet and domestic civilian scientists are considered. On the basis of the analysis the author's definition of the concept under study is formulated. The legal regime, which distinguishes it from other legal phenomena, has been identified. It has been found that the legal regime is an order of regulation, ordering social relations, historically brought to life by the political regime of democracy and closely linked to the political-legal regime of legality. It is concluded that the general category of the legal regime should be considered as a normatively fixed exceptional order of state regulation of special social relations, which is objectified through a structured set of various regulatory and legal methods, the complex of which is determined by the specific nature of the regulated relations. The main attributes of the legal regime that determine its separate status among other legal phenomena are: first, it is the order of regulation, the ordering of social relations, historically brought to life by the political regime of democracy and closely linked to the political and legal regime of law; secondly, the defining feature of the legal regime is its binding regulatory enshrining, formulation in specific legal acts; thirdly, legal regimes are defined and sanctioned exclusively by the state, which, in the person of the competent authorities, is obliged to carefully monitor the nuances and tendencies of the development of certain situations, provisions and social relations that need regulation; moreover, the legal regime is a structured set of regulatory and legal methods (restrictions, prohibitions, permits, additional obligations); fifth, the application of the legal regime is always an exception to the systemic legal regulation of public relations in the country, linked to the need to limit or, conversely, confer additional rights and powers on persons in a specific field or situation.

Key words: legal regime, definitions, concepts, features, legal category.