

10. Ветеринарно-санітарна конвенція між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Молдова // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/498_050

11. Європейська конвенція про захист хребетних тварин, що використовуються для дослідних та інших наукових цілей // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_137

12. Закон України «Про тваринний світ» // Офіційний вісник України. – 2002. – № 2 (25.01.2001). – Ст. 47

13. Бельх Л.А. Административно-правовое регулирование охраны и использования животного мира в Российской Федерации. Автореф. дис. 12.00.14. – Екатеринбург, 2005. – 26 с.

14. Григор'єва Т.В. Правове регулювання використання й охорони водних живих ресурсів: дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 // Григор'єва Тетяна Вікторівна. – Х., 2004. – 187 с.

15. Шемшученко Ю.С. (ред.) Екологічне право України. Академічний курс. Підручник. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 720 с.

16. Герасименко Я.О. Правове регулювання охорони й використання тваринного світу // Проблеми законності. – 2009. – № 106. – С. 232-239.

17. Модельний закон СНД про тваринний світ // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_a35

УДК 342.92

СПІВВІДНОШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕТОДУ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ

Чуприна Ю. Ю.,

аспірант кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н.Каразіна

Анотація: У статті розглянуто проблеми, пов'язані з визначенням змісту адміністративно-правового режиму, оскільки його правильне розуміння дає можливість пояснити зміст інших категорій теорії адміністративного права (наприклад, пояснити характерні ознаки адміністративно-правових відносин). Також проаналізовано проблему співвідношення адміністративно-правового методу та адміністративно-правового режиму і запропоновано шляхи її подолання.

Ключові слова: режим, адміністративно-правовий метод, адміністративно-правовий режим.

Анотация: В статье рассмотрены проблемы, связанные с определением содержания административно-правового режима, поскольку правильное его понимание дает возможность объяснить содержание других категорий теории административного права (например, объяснить характерные признаки административно-правовых отношений). Также рассмотрена проблема соотношения административно-правового метода и административно-правового режима и предложены пути ее преодоления.

Ключевые слова: режим, административно-правовой метод, административно-правовой режим.

Annotation: This paper deals with the problems associated with determining the content of administrative-legal regime, as its correct understanding gives you the opportunity to explain the content of the other categories of the theory of administrative law (for example, to explain the characteristics of administrative relations). Also the problem of the relation of administrative and legal method and administrative-legal regime and the ways to overcome it.

Key words: regime, administrative-legal method, administrative-legal regime.

Серед дискусійних питань теорії адміністративного права проблема змісту правового режиму адміністративного права є однією з найменш досліджених. Проте саме правильне розуміння змісту правового режиму адміністративного права дає можливість логічного пояснення змісту деяких інших категорій теорії адміністративного права, наприклад, пояснення характерних ознак адміністративно-правових відносин.

Корінь проблеми, на нашу думку, полягає у тому, що часто помилково ототожнюються дві різні за змістом наукові категорії: «метод адміністративного права» та «адміністративно-правового режиму». При цьому плутанину в проблему рівною мірою вносять як теоретики права, так і представники галузевої науки адміністративного права.

Як відомо, терміном «метод» найчастіше позначають спосіб досягнення певної мети,

вирішення конкретного завдання. Описати метод правового регулювання означає розкрити його (правового регулювання – Ю.Ч.) технологію, охарактеризувати інструменти, за допомогою яких здійснюється правове регулювання та способи їх використання.

У правовій науці поняття «правовий режим», як правило, застосовується для характеристики способу юридичного впливу. Таке призначення правового режиму визначає його споконвічну схожість з поняттям «метод правового регулювання». З урахуванням цих особливостей зрозуміло, що без розмежування змісту зазначених категорій дослідження правової термінології у межах статті не можна вважати повним і всебічним.

Перш ніж розглядати поняття «адміністративно-правий режим», видається необхідним визначити, що включається до термінів «режим», «правовий режим» та «адміністративно-правовий режим», оскільки між ними існує діалектичний взаємозв'язок загального, особливого та одиничного (окремого – Ю.Ч.), але, як

відомо, основою методологічного підходу до розкриття будь-якого поняття є розкриття окремого через загальне.

За підсумками сходження від конкретного до абстрактного вчені приходили до різних висновків. Разом із тим зазначимо, що у роботах різних авторів під режимом розуміються законність [1], порядок [8], соціальний режим [7] певного об'єкта або виду діяльності, закріплений правовими нормами і забезпечений сукупністю юридичних засобів.

Так, за С. Ожеговим та Н. Шведовою, йому відповідають три смислові значення [6, с. 696]:

- 1) розпорядок справ, дій;
- 2) умови діяльності, роботи, існування чогось-небудь. Наприклад, робочий режим, режим роботи машини;
- 3) державний лад. Наприклад, реакційний режим, режим військової диктатури.

Енциклопедичний словник розкриває етимологію слова від французького «*regime*» і латинського «*regimen*» – управління. У ньому наведені такі самі, як і у попередньому випадку, значення цього слова [9, с. 1124]:

- 1) державний лад, метод управління;
- 2) встановлений розпорядок життя;
- 3) сукупність правил, заходів, норм для досягнення якої-небудь мети.

Виходячи з цих визначень, можна стверджувати, що режим – це встановлений порядок життя і діяльності (життєдіяльності – Ю.Ч.) для досягнення яких-небудь цілей. Як бачимо, поняття «режим» визначається як сукупність методів, система правил, заходів, установлених для досягнення певної мети.

У правовій літературі відомий термін «політичний режим». Так, І. Самощенко, кажучи про демократію як форму державного ладу, характеризує її не тільки у вигляді форми правління, а й як особливий «політичний режим», тобто як сукупність певних прийомів і методів здійснення державної влади [8, с. 12].

Цікавою, на наш погляд, є думка, висловлена представниками кримінально-виконавчого права А. Наташевим і Н. Стручковим, про те, що «режим» у вузькому сенсі – це сукупність правил поведінки, а в широкому – вся система заходів, які використовуються для досягнення поставлених цілей. Видається, що широке тлумачення є більш прийнятним для визначення правового режиму, оскільки воно охоплює і правовий статус суб'єктів відносин, і методи, що визначаються державою для підтримання нормальних, установлених законом прав відносин [5, с. 63].

Застосування в різних галузевих юридичних науках терміна «режим» для розкриття принципово важливих правових явищ дає підстави для висновку про його теоретичну і практичну важливість.

Отже, проаналізувавши низку точок зору щодо поняття «правовий режим» і розкривши його зміст, можна зробити висновок про те, що правовий режим у структурно-функціональному сенсі – це:

- а) закріплена у законодавстві цільова сукупність прав, обов'язків та відповідальності;
- б) система заходів, яка використовується для досягнення поставлених цілей режимної спрямованості;

в) система правових заходів, яка полягає у специфіці методів (прийомів) регулювання його механізму. В основному термін «правовий режим» застосовується у рамках загальної теорії права. Положення про те, що кожній галузі права відповідає особливий правовий режим є дуже суттєвим як у науковому, так й у практичному сенсі.

Так, Л. Морозова визнає правовий режим як «результат регулятивного впливу на суспільні відносини системи юридичних засобів, притаманних конкретній галузі права і забезпечувала нормальне функціонування даного комплексу суспільних відносин» [4, с. 144].

Правовий режим, як елемент правової дійсності, виражає комплексний засіб регулювання, є складовою частиною галузевих методів.

Під адміністративно-правовим режимом Д. Бахрах розуміє поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, опосередковане централізованим порядком, імперативним методом юридичної дії, яка виражається в тому, що суб'єкти прав відносин за своїм статусом займають юридично нерівні позиції, тобто методом правової дії є управління, засноване на юридичній нерівності сторін.

В. Ласточкин визначає поняття «адміністративно-правовий режим» як сукупність правових установлень та необхідних організаційних управлінських заходів, що забезпечують порядок реалізації окремими громадянами своїх відповідних прав та обов'язків, а також такий порядок діяльності державних органів і громадських об'єднань, який найадекватніше відповідає інтересам забезпечення безпеки і охорони громадського порядку на даній жорстко обмеженій ділянці державного управління.

Сучасні вчені часто звертаються до наведених вище визначень, знову аналізують їх, відмічають переваги та недоліки, виявлені при проведенні власних досліджень з проблеми правового режиму. Але все ж зазначені позиції не знайшли широкого визнання в науковому середовищі, що не можна сказати відносно тлумачення поняття «правовий режим», запропонованого відомим вченим-теоретиком права С.С. Алексєєвим в роботі «Загальні дозволи і загальні заборони в радянському праві» (М., 1987) [1, с. 35].

На думку С.С. Алексєєва, найбільш загальним чином правовий режим визначається як порядок регулювання, який виражений в комплексі правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань і створюють особливу спрямованість регулювання.

Позначаючи подібність категорій правового режиму і методу, яка виявляється в позиції С.С. Алексєєва, ми ні в якому разі не можемо стверджувати про підміну юридичних понять. У своїх дослідженнях вважаємо, що вчений, докладно розглядаючи сутність і зміст правового режиму, паралельно пропонує власну концепцію розуміння категорії методу правового регулювання. На його думку, метод в концентрованому вигляді виражається у правовому статусі суб'єктів регулюючих суспільних відносин і прийомах його формування [2, с. 64].

Відстоюючи такі погляди, С.С. Алексєєв вступає в опозицію з загально визначеним тлумаченням даної категорії. Після довгої дискусії, що розгорнулася у наукових колах в 60–х роках минулого століття, вчені прийшли до угоди, що найбільш точним є визначення правового методу як системи органічно єдиних і взаємопов'язаних елементів, засобів впливу на поведінку людей у сфері суспільних відносин. У змісті методу правового регулювання виділялися такі компоненти, як: а) порядок встановлення прав і обов'язків суб'єктів права; б) ступінь визначеності представлених прав і «автономності» дій суб'єктів; в) взаємини суб'єктів правовідносин; г) наявність або відсутність конкретного юридичного зв'язку між суб'єктами прав і обов'язків; д) шляхи і засоби забезпечення встановлених суб'єктивних прав і обов'язків. Подібні погляди на сутність і зміст категорії правового методу міцно утвердилися у вітчизняній юридичній науці, і в цей час в ключових аспектах практично не оскаржуються. Враховуючи усталене сприйняття, очевидно, що С.С. Алексєєв захищає вузький підхід до пояснення сенсу категорії «метод правового регулювання» [2, с. 68].

Необхідно пам'ятати, що прийомами і способами не вичерпується інструментарій правового впливу на суспільні процеси. Об'єднуючи юридичні прийоми, способи в характерній для галузі комбінації, категорія методу дозволяє побачити лише малу частину галузевої регулятивної стратегії. Інші правові засоби, в яких часто укладена специфіка регулювання, опиняються за межами дослідження.

На цю тонкість і звернув увагу С.С. Алексєєв в процесі наукових досліджень з проблем правового режиму і методу правового регулювання. Вважаючи об'єктивний зміст критерію правового методу кілька мізерним для того, щоб виразити самотність і відмінні риси галузей права, в якості альтернативи він пропонує категорію «правовий режим», що включає в себе:

1. Метод правового регулювання, тобто специфічний спосіб юридичного впливу, характерний для галузі;

2. Особливі юридичні засоби регулювання – встановлення і форми, що стосуються способів виникнення прав та обов'язків, засобів юридичного впливу, способів захисту прав, процедурно – процесуальних форм тощо;

3. Принципи, загальні положення, тобто специфічні для галузі ідеї, спільні моменти, які характеризують її з точки зору змісту;

4. Особлива галузь законодавства, очолювана кодифікованим актом [1, с. 36].

У концепції правового режиму С.С. Алексєєва проявляється глибоке знання та ґрунтовний аналіз проблематики юридичної науки, простежується шлях подолання труднощів, пов'язаних із систематизацією права і класифікацією засобів правового регулювання суспільних відносин. Водночас, зазначається, що ця теорія містить деякі спірні положення і залишає нерозв'язними ряд важливих питань [3, с. 92].

Вважаючи правильним міркування про те, що метод правового регулювання не дозволяє охарактеризувати особливості використовуваного галузю права інструментарію, не можна стверджувати, що таке доступно категорії правового

режиму. При детальному розгляді будь-якої правової галузі охоплюється весь спектр правових засобів. Галузям, побудованим на загальнодозвільному типі регулювання, заборони і владні приписи притаманні не менш, ніж елементам системи права, дозвільну спрямованість правовідносин. Одночасно імперативний порядок регулювання не виключає можливості заключення договорів між суб'єктами права. Тут, як приклад, доречно розглянути способи регулювання суспільних відносин, що застосовуються в рамках адміністративного права.

Відштовхуючи від викладеної раніше концепції правового режиму, розвиненій в багатьох сучасних дослідженнях, згідно з якою це юридичне поняття представлено сукупністю всіх правових засобів впливу на суспільні відносини, що створюють особливу спрямованість регулювання, логічно припустити, що адміністративно-правовий режим акумулює в собі зазначені вище і багато інших, тут не названих, регулятивних прийомів.

На рівні галузі практично не можливо досягнути своєрідності застосовуваних правових регуляторів, яка, в свою чергу, вичерпно проявляється при упорядкуванні окремих видів громадських відносин, що пов'язуються галуззю. Локальний правовий вплив жорстко підпорядкований особливостям регульованої області соціальних взаємовідносин. Чуйно сприймаючи нюанси розвитку і зміни предмета регулювання, відповідний юридичний інструментарій виявляє дивовижну еластичність і пристосованість. Тобто, застосовувані юридичні засоби еволюціонують разом з видом суспільної взаємодії, на який спрямований правовий вплив. У результаті такого процесу формуються самотні правові інструменти, що враховують специфіку регульованого типу соціальних взаємозв'язків. Ці інструменти можуть бути запозичені для інших областей людського життя, але найбільш підходять для впорядкування того виду загальнодержавних відносин, для якого спочатку призначені.

Знову звертаючись до прикладу адміністративного інструментарію, можна помітити, що одній галузі управління більш властиві правові обмеження (державне управління у військовій сфері тощо), в той час, як в іншій надається велика свобода учасникам правовідносин (управління освітою і т.д.). Але для всіх видів суспільної взаємодії у межах галузі адміністративного права зберігаються єдина спрямованість регулювання, що виражається в підпорядкуванні суб'єктів права рішеннями адміністративних органів. Іншими словами, специфіка застосовуваних юридичних засобів повною мірою проявляється в рамках правових інститутів, а на рівні галузі задається загальний «настрій» правового регулювання.

Цілком очевидно, що саме тут проходить тонка грань між категоріями правового методу та правового режиму. Метод є орієнтиром, визначає засади регулювання, з опорою на які формуються своєрідні правові засоби, адекватні специфіці регламентуючого виду суспільних відносин, включених в структуру галузі. Набір таких коштів на рівні окремих видів суспільних відносин (і, відповідно, правових інститутів – Ю.Ч.) охоплюється поняттям «правовий режим».

Ймовірно, це властивість інтуїтивно вловили дослідники, які вважають, що правовий режим є: а) система правостановлень, що регулюють діяльність, відносини між людьми з приводу визначених об'єктів, б) нормативно встановлені правила щодо визначеного предмета відносин або ситуації, які обов'язково повинні дотримуватися учасниками відносин з приводу цього предмета (ситуації) і т.п. В цілому, думка, відображена названими родинними формулюваннями, правильна. Роль, значення категорії правового режиму проявляються лише на тлі вузько обмеженого предмета регулювання, яким є суспільні відносини з приводу конкретного об'єкта. Для характеристики особливостей регулювання суспільних відносин більш високого рівня поняття «правовий режим» не застосовується.

На жаль, ця думка відображена не зовсім в коректній формі: правостановлення, нормативно закріплені правила, суть норми права, а сукупність норм права за звичаєм охоплюються не правовим режимом, а іншими юридичними категоріями (підгалузів, інститут права і т.п.). Логічно відмовитися у визначенні правового регулювання від включення у зміст правового режиму нормативних правил і акцентувати увагу на встановлювані ними особливих правових регуляторів.

На нашу думку, під терміном «правовий режим» слід розуміти сукупність правових засобів, що застосовуються для регулювання суспільних відносин з приводу конкретних предметів, ситуацій. При цьому слід відступитися від зусиль виділити правовий режим галузі. Правових режимів може бути декілька всередині галузі, можливі міжгалузеві правові режими. Але створення шляхом їх узагальнення єдиного галузевого правового режиму – марна робота. Слід взяти класичну модель підстави побудови системи права, де предмет регулювання позначає матеріальну сферу впливу права, а метод – ключові ідеї, загальну спрямованість регулювання, і залишити спроби доповнити цю модель іншого роду елементами.

Правовий режим опосередковує мету, ідеї, способи регулювання відносно потреб вузьких областей людської взаємодії. При цьому не можна погодитися із судженням вчених про те, що правовий режим містить принципи регулювання. Представляються, основні концептуальні аспекти способу регулювання, укладені лише в категорії правового методу. Метод переломлює аксіоми, міркування, представлення про ефективну побудову суспільних відносин відповідно до потреб останніх. Правовий метод є провідником загальнозначущих принципів організації людського співжиття, забезпечуючи їх «матеріалізацію» в поточному регулюванні. Так, якщо важливою демократичною цінністю є свобода економічної діяльності, метод регулювання захищає її, надаючи учасникам

правовідносини широкі і рівні права. Якщо природні ресурси протягом століть вважаються загальнодоступним благом і одночасно стратегічним резервом, метод визначає відповідні нормативні обмеження і т.д. Метод на рівні сфери суспільних відносин, закладає базис, вихідні начала регулювання окремих видів суспільних відносин всередині цієї сфери.

Отже, незважаючи на поверхневу схожість, між категоріями «метод правового регулювання» і «правовий режим» є досить суттєва відмінність. У теорії права обидва ці поняття характеризують спосіб організації правового регулювання. Але правовий метод охоплює базис, ключові ідеї, принципи регулювання, створює загальну спрямованість юридичного впливу галузі, підгалузі. Правовий режим, в свою чергу, об'єднує правовий інструментарій, який використовується для впорядкування окремих видів відносин всередині галузі, показує його специфіку і різноманіття, деталізує галузеву стратегію регулювання.

Знаходячись в тісному взаємозв'язку, правові засоби і адміністративно-правовий метод змінюються з часом, відчуючи вплив суспільних трансформацій у сфері державного управління. Юридичний інструментарій, що «стоїть» у безпосередній близькості до регульованих відносин і чуйно вловлює їх зміни, впливає на зміст галузевого методу і, еволюціонує, ініціює розвиток фундаментальних основ регулювання галузі адміністративного права. Однак у співвідношенні «правовий метод-правовий засіб» вплив методу все ж домінує.

ЛІТЕРАТУРА

1. Алексеев С. С. Общая теория права [Текст]: В 2 т. – Т. 1. – М.: Юрид. лит., 1981. – 361 с.
2. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / Алексеев С.С.; ред. Плеханова Л.А. – М.: Юрид. лит., 1989. – 288 с.
3. Алексеев С. С. Общая теория права [Текст]: В 2 т. – Т. 2. – М.: Юрид. лит., 1981. – 361 с.
4. Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР / Л. А. Морозова. – М.: Юрид. лит., 1985. – 141 с.
5. Наташев А. Е. Основы теории исправительно-трудового права / А. Е. Наташев, Н. А. Стручков. – М., 1967. – 190 с.
6. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. – М., 1993. – 573 с.
7. Резвых В. Д. Взаимодействие в процессе административно-правового обеспечения режима социалистического хозяйствования / В. Д. Резвых, И. А. Скляр. – Горький, 1977. – 96 с.
8. Самошенко И. С. Охрана режима законности советским государством / И.С. Самошенко. – М., 1960. – 146 с.
9. Советский энциклопедический словарь [Текст] / гл. ред. А. М. Прохоров. – 4-е изд. – М.: Сов. энциклопедия, 1989. – 1632 с.