

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

Т.П. Мінка

доктор юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95

СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

З позиції системного підходу досліджено адміністративно-правові режими, запропоновано критерії їхньої класифікації.

Ключові слова: адміністративне право, правовий режим, адміністративно-правовий режим, система.

С позиции системного подхода исследуются административно-правовые режимы, предлагаются критерии их классификации.

Ключевые слова: административное право, правовой режим, административно-правовой режим, система.

In the article from position of approach of the systems investigational administrative legal modes, the criteria of their classification are offered.

Keywords: administrative law, legal mode, administrative legal mode, system.

Постановка проблеми. Соціальні трансформації, що відбуваються в українському суспільстві протягом останніх років, суттєво позначаються на розвитку права, змінюють характер правового регулювання суспільних відносин, зумовлюють оновлення законодавства. У зв'язку з цим актуальними стають заходи держави для забезпечення нормального функціонування державних та громадських інститутів, захисту прав та свобод людини, суспільства від гострих соціальних конфліктів, зміцнення законності та правопорядку. Динаміка потреб сучасного суспільства спонукає, з одного боку, до впорядкування правового регулювання суспільних відносин, з іншого – до зміни якості їх регулювання, створення нових механізмів, специфічного правового режиму, який, залежно від характеру, виду суспільних відносин, мети і завдань регулювання тощо, дозволяв би комбінувати, поєднувати юридичні засоби, адаптуючи їх до конкретних ситуацій.

Виходячи з цього, вважаємо, що саме адміністративно-правові режими є тією атмосферою, в якій функціонують всі елементи правової системи, у взаємодії з іншими правовими явищами, в результаті чого за-

безпечується ефективно публічне адміністрування економічною, адміністративно-політичною, соціально-культурною сферами. Регулятивні властивості адміністративно-правових режимів дозволяють об'єднати та опосередкувати використання як правових засобів, так і інших правових явищ залежно від характеру та змісту відповідних адміністративно-правових відносин, завдань адміністративно-правового регулювання, що в цілому дозволяє ефективно організовувати діяльність органів публічної адміністрації як у звичайних умовах, так і при виникненні надзвичайних ситуацій.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. У юридичній науці поняття «правовий режим» вивчали юристи різних галузей права. Так, одні вчені правовий режим вивчали на загальнотеоретичному рівні, інші – на спеціально-галузевому. Прихильниками загальнотеоретичного рівня вивчення правового режиму є С.С. Алексєєв, В.К. Бабаєв, В.М. Баранов, Б.Я. Бляхман, В.М. Корельський, Д.Д. Коссе, О.В. Малько, М.І. Матузов, Л.А. Морозова, В.Д. Перевалов, О.С. Родіонов, А.С. Спаській, О.Ф. Скакун, Е.М. Шамсумова та ін. До науковців, які досліджують правові режими окремих галузей права чи правовий режим будь-якого об'єкта даної галузі права, належать Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, А.В. Басов, Ю.П. Битяк, П.П. Богуцький, Д.С. Денисюк, С.С. Маїлян, С.О. Кузніченко, С.Ф. Константинов, В.В. Конопльов, В.К. Колпаков, В.Б. Рушайло, В.М. Снігур, Ю.О. Тихомиров, О.П. Угровецький та ін.

Інші науковці присвячували свої праці окремим властивостям адміністративно-правових режимів: надзвичайних та воєнного стану (А.В. Басов, С.О. Кузніченко, В.М. Комарницький, С.О. Магда), сфери публічної служби (Д.С. Жданкін, Д.С. Ізмайлов, Н.В. Лермонтова, О.В. Петришин), міграційної сфери (Д.Б. Муратова, В.М. Снігур, О.В. Хабібулїна), певних предметів чи об'єктів (О.М. Бокій, В.М. Пашков, С.В. Слюсаренко, О.І. Сапожніков, О.С. Фролов, Г.О. Шлома), визначених суб'єктів (С.Ф. Константинов), економічної сфери (Н.В. Агафонова, Д.Д. Коссе, С.П. Поздняков, А.О. Собакарь та ін.), житлово-комунальної сфери (І.В. Чеховська), митної справи (К.В. Бережна, О.О. Крестьянінов), підприємницької діяльності (М.В. Ковальова) та ін.

Виклад основного матеріалу. В умовах реформування адміністративного права, перегляду знань про його предмет, об'єкт, методи, систему, склад підгалузей та інститутів тощо актуальним залишається питання з'ясування сутності адміністративно-правових режимів, їх інституціонально-функціональної природи.

Широке використання терміну «правовий режим» зустрічається в різних галузях права, зокрема адміністративному, земельному, сімейному, кримінально-виконавчому, фінансовому, інформаційному, господарському тощо. Це поняття також використовується в різних значеннях, стосовно різних об'єктів.

Правові режими згадуються й у законодавстві, однак їх поняття законодавцем не надається. Так, у Конституції України використовуються поняття «правовий режим власності», «правовий режим державного кордону», «правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайних екологічних ситуацій». У Господарському кодексі України виділено цілий розділ, присвячений спеціальним режимам господарювання. В Митному кодексі України виділяють декілька режимів, серед яких розрізняють митний режим, режим зони митного контролю та ін.

Також законодавцем згадується це поняття в таких Законах України: «Про структуру, повноваження та особливості правового і економічного режиму майнового комплексу Національного виробничо-аграрного об'єднання «Масандра»» від 04.06.2009 р., «Про правовий режим майна у Збройних Силах України» від 21.09.1999 р., «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» від 16.07.1999 р., «Про правовий режим майна, що забезпечує діяльність Верховної Ради України» від 13.12.1996 р.; в законах, які пов'язані з надзвичайними ситуаціями різного характеру, наприклад, «Про правовий режим воєнного стану», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про прикордонний режим» та ін.

Як зазначалося вище, адміністративне право є однією з найбільш об'ємних галузей української правової системи. Широкий спектр суспільних відносин, що охоплюються предметом адміністративного права, зумовлює існування різноманіття видів адміністративно-правових режимів, різноманіття завдань, які вони виконують та способів їх забезпечення. Усе це викликає труднощі їх класифікації.

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 у цілому та галузі адміністративного права зокрема.

Наприклад, автори підручника за редакцією Т.О. Коломoeць адміністративно-правові режими поділяють на такі види: 1) за територією – на загальнодержавні та такі, що діють в окремих регіонах або місцях (режим прикордонної зони); 2) за часом дії – на постійні, тимчасові та ситуаційні; 3) за глибиною змін у конституційному статусі громадян та організацій – звичайні та спеціальні; 4) за масштабами волі громадян та організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав – пільгові та обмежуючі; 5) за окремими об'єктами – режими заповідників; вогнепальної зброї; 6) за видами діяльності – оперативно-розшукової діяльності, підприємницької діяльності тощо [1, с. 115].

С.О. Кузнiченко поділяє адміністративно-правові режими на загальні та спеціальні. Феномен спеціального адміністративно-правового режиму в даному випадку показує нам такі ситуації, коли матеріальні норми знаходяться в трудовому, екологічному, земельному праві, а про-

цедура – адміністративно-правова. Виходячи з наповнення спеціального правового режиму нормами адміністративного права, ми можемо його віднести до спеціального адміністративно-правового режиму. В якості критерію класифікації спеціальних адміністративно-правових режимів, на нашу думку, слід обрати специфіку об'єкта правового регулювання. Такі режими можна поділити на види: 1) інформаційні режими; 2) режими речовин, що мають особливу суспільну небезпеку; 3) режими державної служби; 4) митні режими; 5) прикордонні режими; 6) надзвичайні режими; 7) режими окремих видів господарчої діяльності та ін. До того ж під час дослідження ми дійшли висновку, що всі об'єкти спеціальних адміністративно-правових режимів пов'язані або з забезпеченням безпеки, або з економічними інтересами держави [2].

Критерієм класифікації спеціальних адміністративно-правових режимів, на думку В.В. Конопльова, треба обрати специфіку об'єкта регулювання. Ці режими можна поділити на види: інформаційні, режими речовин, що мають особливу суспільну небезпеку; режими державної служби; митні режими; прикордонні режими; надзвичайні режими; режими окремих видів господарчої діяльності тощо. Під час дослідження цей вчений дійшов висновку, що зазначені вище об'єкти пов'язані або із забезпеченням безпеки, або з економічними інтересами держави [2].

Автори підручника за редакцією Ю.П. Битяка [3] адміністративно-правові режими поділяють за такими критеріями: за масштабом волі громадян та організацій у використанні своїх можливостей для реалізації суб'єктивних прав. За цією класифікацією вирізняють пільгові й обмежуючі режими. Перші надають громадянам та організаціям додаткові права і свободи (пільги) при здійсненні ними певних прав чи свобод, наприклад, пільги учасникам бойових дій або постраждалим від Чорнобильської катастрофи. Інші, навпаки, запроваджують особливі правила використання громадянами й організаціями своїх прав і свобод або встановлюють заборону на їх здійснення. Це, наприклад, стосується ліцензування окремих видів підприємницької діяльності, отримання громадянами права на придбання, носіння й використання газової та вогнепальної зброї тощо. Також цікавою, на наш погляд, є класифікація режимів за глибиною змін у конституційному статусі громадян та організацій, наведена в тому ж підручнику. За нею розрізняють звичайні режими, які не змінюють конституційного статусу громадян та організацій, і надзвичайні, що істотно обмежують їх права і свободи, вводять особливий порядок здійснення окремих видів конституційних прав і свобод. До перших можна віднести митні та санітарний режими, до інших – правові режими надзвичайного та воєнного стану.

З наведеного ми бачимо, що при класифікації адміністративно-правових режимів вченими використовуються різні критерії, які суттєво не відрізняються один від одного. Більшість науковців обмежують класифікацію адміністративно-правових режимів сферою безпеки або метою, часом, територією встановлення чи властивостями суб'єкта

(об'єкта), без з'ясування сутності правового режиму цієї галузі права, його ролі у визначенні інституціонально-функціональної природи правової матерії, без врахування зв'язку з іншими елементами правової системи (нормами права, правовідносинами, методами правового регулювання тощо).

Адміністративному праву, як і будь-якій іншій галузі права, притаманний свій галузевий режим регулювання, специфічність якого виявляється в особливості галузі права, її ролі, функціях, завданнях. Таким чином, зміст правового режиму, його внутрішня побудова, підходи до класифікації мають вирішуватися у зв'язку з характеристикою предмета, методу тощо. Крім того, повнота змісту адміністративно-правових режимів розкривається при обранні критеріїв класифікації. Адже класифікація – це не тільки спроба нашої свідомості, спираючись на певні ознаки дійсності, упорядкувати наші знання про неї, але й одночасно відображення повноти та глибини знання. На нашу думку, головним у класифікації адміністративно-правових режимів є не пошук нових критеріїв, а вибір таких, які б дозволили виробити достатньо повну уяву про систему адміністративно-правових режимів.

Традиційно в науці класифікація правових режимів здійснюється за галузевою ознакою (предметом правового регулювання). Критерієм класифікації у цьому випадку слугують норми, які містяться у структурі режиму, точніше, приналежність цих норм до галузі права. На основі цього критерію можна виокремити правовий режим адміністративного права, правовий режим цивільного права, правовий режим сімейного права, правовий режим аграрного права тощо. Всередині галузі права залежно від специфіки правовідносин, співвідношення прав та обов'язків суб'єктів, наявності в їхніх правах обов'язків або додаткових пільг чи обмежень можна виокремити також підгалузеві, спеціальні галузеві та особо галузеві режими.

Правовий режим адміністративного права як системне утворення складається з трьох рівнів – універсального, інституціонально-галузевого та галузево-конкретного. На універсальному рівні правовий режим адміністративного права розглядається у більш абстрактному вигляді як загальноправовий феномен. Зміст другого рівня (інституціонально-галузевого) складають правові режими підгалузей та інститутів адміністративного права. У межах підгалузевих та інституціональних правових режимів діють галузево-конкретні адміністративно-правові режими, що складають зміст третього рівня. Під адміністративно-правовими режимами цього рівня слід розуміти адміністративно-правову форму функціонування конкретних, однорідних адміністративно-правових відносин, які забезпечуються особливим поєднанням способів та методів адміністративно-правового регулювання, завдяки чому створюється відповідний рівень динаміки цих правовідносин у просторі і часі та досягається мета адміністративно-правового регулювання;

Адміністративно-правовий режим як структурний елемент правово-

го режиму адміністративного права має свої специфічні ознаки, які відрізняють його від інших правових явищ (норм права, правовідносин, механізму правового регулювання) і є складною юридичною конструкцією, що містить комплекс відносно автономних, взаємопов'язаних і взаємодіючих один з одним елементів, завдяки яким досягається мета регулювання та забезпечується порядок динаміки відповідних адміністративно-правових відносин

Слід погодитися з Ю.О. Тихомировим стосовно того, що як підставу реалізації галузевого адміністративно-правового режиму слід використовувати публічні інтереси, які забезпечуються адміністративним правом і до яких належать: інтереси держави; інтереси органів публічної адміністрації; охорона громадського порядку; захист порядку управління; реалізація публічних інтересів у різних сферах економічної, соціальної, культурної та іншої діяльності; охорона державного кордону; виконання митного режиму; інтереси державної безпеки [4].

Адміністративно-правові режими всередині галузі адміністративного права є тією правовою формою, завдяки якій здійснюється функціонування суспільних відносин у різних сферах діяльності органів публічної адміністрації: адміністративно-політичній, економічній, соціальній, культурній. Адміністративно-правові режими слугують саме тим інструментарієм, завдяки якому забезпечується функціонування відповідних суспільних відносин, належне виконання органами публічної адміністрації своїх зобов'язань на засадах непорушності конституційних прав і свобод людини і громадянина, реалізація суб'єктами права своїх прав та обов'язків.

З іншого боку, адміністративно-правові режими є тією правовою формою, завдяки якій забезпечується функціонування й самих органів публічної адміністрації, їх внутрішньоорганізаційна діяльність. Наприклад, до цих адміністративно-правових режимів можна віднести режими публічної служби; режим бюджетного регулювання; режими забезпечення законності та дисципліни; режими обігу інформації в органах публічної адміністрації тощо.

Так, адміністративно-правові режими в адміністративно-політичній, економічній, соціально-культурній сфері спрямовані на реалізацію публічних інтересів у різних сферах діяльності. У різних сферах життя суспільства, держави і громадянина мають місце процеси і явища, які вимагають публічно-правового регулювання. Ці процеси пов'язані з потребами, задоволення яких відповідає публічним інтересам. Завдяки встановленню того чи іншого адміністративно-правового режиму суспільні відносини, які виникають, систематизуються і в суспільстві загалом створюється порядок. Цей порядок сприяє забезпеченню законних інтересів громадян, їхній охороні у випадку порушення. Наприклад, в адміністративно-політичній сфері функціонують прикордонні режими, митні режими, надзвичайні режими; в економічній сфері – режими підприємницької діяльності, режими розрахункових відносин, режим державних

закупівель тощо; у соціально-культурній сфері – режим заповідників, режим соціального захисту тощо. Ці режими є дуже різноманітними.

У галузі економіки функціонують численні адміністративно-правові режими, серед яких слід виділити такі, що діють в агропромисловому секторі, у сферах фінансів, транспорту, зовнішньоекономічної та підприємницької діяльності, митні та податкові режими. Адміністративно-правові режими у сфері економіки забезпечують реалізацію публічного інтересу кредитних, фінансових, зовнішньоекономічних та ін. відносин; ринків товарів, послуг, інвестицій, цінних паперів, валюти, фондів капіталу тощо. Для більш ефективного упорядкування суспільних відносин у тій чи іншій сфері економіки держава має створити такий правовий інструментарій (засоби забезпечення режиму), який здатен ефективно регулювати відповідні суспільні відносини.

Слід визначити комплексний, міжгалузевий характер багатьох адміністративно-правових режимів у сфері економіки. Наприклад, митні режими тісно пов'язані з адміністративно-правовими режимами у сферах економічної та підприємницької діяльності. Адміністративно-правові режими в агропромисловому комплексі (режими, які визначають статус продукції окремих видів сільськогосподарського виробництва – зернових, м'яса, селекційних досягнень тощо) взаємопов'язані з адміністративно-правовими режимами екологічної та пожежної безпеки, підприємницької діяльності, оподаткування та ін.

Таким чином, правовому режиму адміністративного права притаманні свої специфічні адміністративно-правові режими, які визначаються особливостями даної галузі права, її значенням, завданнями, функціями. Тому за приналежністю норм права, які здійснюють державне регулювання суспільних відносин у відповідних сферах взаємодії публічної адміністрації між суб'єктами права, можна виокремити підгалузеві та інституціональні адміністративно-правові режими. Здатність адміністративного права забезпечувати публічні інтереси у різних сферах суспільного життя дозволяє виділити: 1) адміністративно-правові режими у сфері публічного управління (режими функціонування органів публічної адміністрації); 2) адміністративно-правові режими в адміністративно-політичній, економічній та соціально-культурній сферах. Використання різних за змістом правових засобів у межах адміністративно-правового режиму дозволяє їх поділити на прості, комплексні й міжгалузеві.

За засобами правового регулювання адміністративно-правові режими можна поділити на прості, комплексні та міжгалузеві.

Використання інших критеріїв дозволило в межах інституціональних адміністративно-правових режимах виокремити такі: 1) за функціональним призначенням адміністративно-правові режими поділяються на: регулятивні (режим перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства) і охоронні (режим охорони культурної спадщини); 2) за видами – загальні (паспортний режим) та спеціальні (режим у пунктах пропуску через державний кордон); 3) за ступенем реалізації право-

суб'єктності – звичайні, спеціальні та надзвичайні; 4) за дією у просторі; 5) за дією у часі; 6) залежно від кола осіб; 7) залежно від об'єкта.

Висновки. Підбиваючи підсумок вищевикладеному, можна зробити узагальнюючий висновок. Весь масив адміністративно-правових режимів можна поділити за такими основними критеріями: 1) за приналежністю норм права, які здійснюють державне регулювання суспільних відносин у відповідних сферах взаємодії публічної адміністрації та з іншими суб'єктами права – на підгалузеві та інституціональні; 2) за сферами реалізації публічного інтересу весь масив адміністративно-правових режимів всередині галузі адміністративного права – на адміністративно-правові режими у сфері публічного управління (режими функціонування органів публічної адміністрації) та адміністративно-правові режими в адміністративно-політичній, економічній та соціально-культурній сферах; 3) за засобами правового регулювання – на прості, комплексні та міжгалузеві.

Запропонована нами класифікація, на нашу думку, найбільш повно розкриває своєрідність адміністративно-правових режимів у теорії адміністративного права.

Бібліографічні посилання

1. Адміністративне право України: Підруч. / За заг. ред. Т.О. Коломoeць. – К., 2009.
2. Кузнiченко С.О. Феномен правового режиму в адміністративному праві // Форум права. – 2007. – № 1. – С. 109-112.
3. Адміністративне право України: Підруч. для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. – Х., 2000.
4. Тихомiров Ю.А. Публичное право: Учеб. – М., 1995.

Надійшла до редакції 04.09.2012

В.В. Доненко

кандидат юридичних наук, доцент
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Проаналізовано шляхи реформування адміністративного права в царині безпеки дорожнього руху.

Ключові слова: безпека дорожнього руху, публічне адміністрування, функції держави.

Аналізуються пути реформирования административного права в сфере безопасности дорожного движения.

Ключевые слова: безопасность дорожного движения, публичное ад-