

порядок державної реєстрації прав власності на нерухоме майно : за станом на 17 трав. 2004 р. [Електронний ресурс] : наказ М-ва юстиції України від 7 лют. 2002 р. № 7/5. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>. 4. Про затвердження Примірної інструкції з діловодства [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовт. 1997 р. № 1153. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 02.03.2009

УДК 351.75(492)

**Д. С. Денисюк**

## **ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДАІ МВС УКРАЇНИ**

*Досліджено питання щодо теоретичного визначення поняття правового режиму. Особливу увагу приділено визначенню терміна «адміністративно-правовий режим дозвільної діяльності ДАІ МВС України» та його структурним елементам.*

\*\*\*

*Исследованы вопросы теоретического определения понятия правового режима. Особое внимание уделено определению понятия «административно-правовой режим разрешительной деятельности ГАИ МВД Украины» и его структурных элементов.*

\*\*\*

*Problems of theoretical definition the notion of legal regime are researched. Special attention is paid to defining the notion «administrative and legal regime of licencing activity of State Road Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine» and its structural elements.*

В умовах реформування суспільного та державного устрою в Україні однією з найважливіших функцій держави постає функція забезпечення прав і свобод громадян. Під час переходу від жорстко-централізованої, командно-адміністративної системи до ринкових відносин особливої актуальності набуває питання щодо вдосконалення правового регулювання соціально-економічних процесів, які відбуваються в суспільстві. Однією з особливостей правового регулювання у демократичному суспільстві є наявність правових режимів, притаманних різним галузям права.

Аналіз чинного законодавства України свідчить про те, що в цілому проблема застосування правових режимів на сьогодні в Україні вирішена. Їх загальні правові засади визначені Конституцією України і знаходять своє подальше закріплення у спеціальних законах та інших нормативно-правових актах. Але цього не можна сказати про окремі види адміністративно-правових режимів, наприклад, режим дозвільної діяльності ДАІ МВС України.

Слід зазначити, що до цього часу в наукових дослідженнях питанню правового режиму дозвільної діяльності Державтоінспекції не приділялась достатня увага. Предметом наукових пошуків були загальні проблеми державного управління, зокрема дозвільної діяльності. Так, заслуговують на увагу роботи таких вчених, як Д. М. Бахрах, В. А. Гуменюк, І. Г. Кириченко, С. В. Лихачов, І. Д. Пастух, О. В. Харитонов та ін. Праці зазначених авторів є науковим фундаментом для подальшого дослідження.

Для визначення змісту правового режиму дозвільної діяльності ДАІ МВС України потрібно дослідити насамперед зміст поняття «правовий режим». Таке визначення можливо зробити виходячи з аналізу теоретичних положень про сутність правових режимів.

Метою статті є встановлення правових режимів і виділення серед них режимів дозвільної діяльності ДАІ МВС України з метою забезпечення громадської безпеки.

Новизна статті полягає у визначенні поняття та змісту режиму дозвільної діяльності ДАІ МВС України та виділенні його елементів.

У зміст терміна «режим» автори вкладають різні значення. Так, енциклопедичний словник вказує на походження слова від французького «regime» і латинського «regimen», що означає управління [1, с. 1124], і визначає його як державний лад, метод правління; установлений розпорядок життя; сукупність правил, заходів, норм для досягнення будь-якої мети. Поняття режиму «несе в собі основні змістові відтінки цього слова, у тому числі й те, що правовий режим визначає ступінь жорсткості юридичного регулювання, наявність відповідних обмежень і пільг, допустимий рівень активності суб'єктів, меж їх правової самостійності» [2, с. 18]. Існують і полярні погляди вчених. Наприклад, І. С. Самощенко під режимом розуміє законність [3, с. 12], а В. К. Колпаков, навпаки, розглядає її як специфічний державно-правовий режим, за допомогою якого забезпечується загальнообов'язковість юридичних норм у суспільстві та державі. Заслугує на увагу його думка про те, що сутність законності як режиму полягає в підпорядкуванні розпорядженням правового характеру [4, с. 661].

Специфіка конкретного правового режиму визначається низкою елементів, які, у свою чергу, можна покласти в основу класифікації режимів. Передусім, вони поділяються за об'єктом спрямування дії «режимних» норм, тобто безпосередньо пов'язані з об'єктом відносин. У цьому плані можна вирізнити правові режими власності, земель, майна, наркотичних засобів, культурних цінностей тощо. Саме цей елемент у змісті правового режиму характеризується певною стабільністю, тривалістю і «пояснює» значення правових режимів у правовій дійсності: вони дозволяють бачити глибокий соціальний зміст права і вирішувати соціальні завдання у безпосередньому зв'язку зі змістом відносин, що регу-

люються» [3, с. 186.] Будь-який правовий режим володіє комплексом правових (юридико-організаційних) засобів, за допомогою яких і здійснюється безпосереднє правове регулювання суспільних відносин. Залежно від комплексу цих засобів, що використовуються в конкретному випадку, можна говорити про «жорсткі» або «пільгові» правові режими, оскільки «кожний правовий режим ... виражає ступінь жорсткості юридичного регулювання, наявність відомих обмежень або пільг, допустимий рівень активності суб'єктів, межі їхньої правової самостійності» [3, с. 186]. У зв'язку з цим важливо правильно (оптимально) здійснити вибір правових засобів, правових компонентів відповідно до специфіки суспільних відносин, що регулюються.

Важливим елементом, що характеризує зміст правового режиму, також є вибір засобів правового регулювання у сфері суспільних відносин: заборона, дозвіл чи позитивне зобов'язання. Виходячи з цього можна вирізнити правові режими зобов'язуючого, загальнодозволяючого або дозвільного характеру. Потрібно зауважити, що такий поділ є умовним, оскільки практично кожен правовий режим містить елементи всіх засобів правового регулювання. Але один із засобів має переважне значення і визначає всю специфіку правового регулювання в даній сфері суспільних відносин.

Останнім часом у літературі мали місце спроби вивести формулу правового режиму [5]. Вона ґрунтується на поділі правових режимів (слідом за С. С. Алексєєвим) на загальнодозволяючі і дозвільні. Причому обидва види характеризуються наявністю в них усіх засобів правового регулювання – зобов'язань, дозволів і заборон. Це положення й дозволило визначити формулу регулювання правового режиму як сукупність, взаємодію та співвідношення засобів правового регулювання.

С. С. Алексєєв і Д. М. Бахрах солідарні щодо питання поділу правових режимів на первинні (найбільш загальні, універсальні) та вторинні (похідні) [2, с. 187; 6, с. 201]. Первинні правові режими виражають загальні й вихідні співвідношення засобів правового регулювання, а вторинні являють собою модифікації первинних, доповнюючи їх або особливими пільгами, або ж особливими обмеженнями, що полягають в додаткових заборонах або позитивних обов'язках. У свою чергу, до первинних правових режимів відносять режими, які встановлюються окремими галузями права і являють собою сукупність юридичних засобів регулювання (галузевий юридичний інструментарій), опосередковані галузевим засобом правового регулювання й засновані на специфічних галузевих принципах. Зіставлення взаємодіючих між собою найважливіших ознак правового регулювання, таких, як предмет, метод, правові принципи, система суб'єктів та система джерел,

надає можливість вирізнити адміністративно-правовий, цивільно-правовий, фінансово-правовий та інші галузеві режими.

Зупинимося на адміністративно-правових режимах. Для галузі адміністративного права характерна наявність правових режимів, які належать до сфери державного управління, тобто до тієї сфери, де відносини між державними органами, підприємствами, установами й організаціями різних форм власності, об'єднаннями громадян та громадянами регулюються здебільшого адміністративно-правовими нормами.

В юридичній літературі під адміністративно-правовими режимами розуміють встановлену в законодавчому порядку сукупність правил діяльності, діянь або поведінки громадян – юридичних осіб, а також порядок реалізації ними своїх прав та виконання обов'язків у відповідних умовах (ситуаціях), забезпечення та підтримання суверенітету й оборони держави, безпеки й охорони громадського порядку спеціально створюваними для цієї мети службами державного управління [7, с. 85–86]. С. В. Ківалов та ряд інших вчених присвятили визначенню сутності адміністративно-правових режимів окремі розділи та параграфи в підручниках та посібниках з адміністративного права [8]. На думку вчених, головним призначенням таких режимів є регулювання особливих державних станів за допомогою системи спеціальних засобів. З'ясувати природу адміністративно-правових режимів можна завдяки дослідженням вчених – адміністративістів, в основу яких покладено загальні властивості правових режимів. Так, Д. М. Бахрах розуміє під адміністративно-правовим режимом певне поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, опосередковане централізованим порядком, імперативним методом юридичного впливу, коли суб'єкти правовідносин займають юридично нерівне становище [9, с. 271–301].

Ю. М. Козлов визначає адміністративно-правові режими як комплекс державно-управлінських і адміністративно-правових заходів, істотно відмінних від тих, які застосовуються органами державної влади у звичайних умовах функціонування [10, с. 467–468]. Деякі сумніви викликає його позиція стосовно того, що необхідність застосування адміністративно-правових режимів – це захід вимушений, притаманний особливим ситуаціям функціонування органів виконавчої влади та спрямований на подолання негативних явищ у відповідній галузі. Але ж існує велика кількість режимів, які забезпечують нормальне функціонування тих чи інших об'єктів, сприяють їх подальшому розвитку (наприклад, режими вільних економічних зон).

Аналіз чинного адміністративного законодавства та практики його реалізації дає змогу стверджувати, що загальний адміністративно-правовий режим складається з ряду особливих адміністра-

тивно-правових режимів (паспортного режиму, режиму безпеки дорожнього руху тощо). Такі режими пов'язані з установленням окремих обмежень і заборон щодо порядку вступу суб'єктів у певні правові відносини.

Поряд з ними існують спеціальні адміністративно-правові режими, яким притаманні особливі умови взаємовідносин державних органів управління з громадянами та юридичними особами, що характеризуються застосуванням обмеження прав громадян і розширенням повноважень суб'єктів влади [11, с. 191]. Мета спеціальних режимів – посилення нагляду з боку держави за здійсненням суб'єктами деяких видів діяльності (дій), порушення яких може заподіяти шкоду суспільству. При цьому одним із головних завдань держави є усунення причин та умов щодо вчинення правопорушень, попередження та припинення злочинів з боку окремих осіб.

Функціонування механізму адміністративно-правового регулювання діяльності ДАІ МВС України значною мірою залежить від спеціальних адміністративно-правових режимів, які утворюють його підсистему та яскраво свідчать про його особливості.

Велика різноманітність адміністративно-правових режимів потребує їх класифікації за різними критеріями. Найбільш вдаюю, на наш погляд, є класифікація, запропонована Ю. О. Тихомировим. Залежно від мети він поділяє режими на декілька груп: такі, що визначають певний державний стан (надзвичайний, воєнний, стан охорони державного кордону та ін.); функціональні режими, які забезпечують функції управління чи сфери діяльності (податкової, санітарної, екологічної тощо) і так звані легалізаційні, за допомогою яких здійснюється офіційна реєстрація юридичних і фізичних осіб або регламентація нормативних вимог до видів діяльності [12, с. 404].

Кожен адміністративно-правовий режим як певна сукупність адміністративно-правових засобів складається з низки елементів, що визначають його структуру. На наш погляд, передусім слід вирізнити такий елемент, як мета встановлення відповідного адміністративно-правового режиму. Єдиною метою для всіх таких режимів є забезпечення загальної безпеки. Метод правового регулювання також можна віднести до елементів адміністративно-правових режимів, який ґрунтується на засадах влади й підкорення, імперативному типі регулювання і виражається в юридичній нерівності суб'єктів правовідносин.

Елементом, що становить ядро будь-якого адміністративно-правового режиму, є сукупність правил діяльності, закріплених на законодавчому рівні.

До наступного елемента можна віднести органи державного управління (режимні органи), на які покладено завдання здійснення мети адміністративно-правового режиму.

Безпосередньо пов'язаний із раніше зазначеними елементами і такий, як особливі адміністративно-правові засоби встановлення і форми виникнення прав та обов'язків, способів юридичного впливу, захисту прав тощо, до яких слід віднести акти, скарги, службу чи функціональну підпорядкованість, контроль або нагляд, адміністративний примус, протоколи, постанови, клопотання, адміністративну відповідальність та ін.

Розглянуті вище елементи, як справедливо відзначив Д. М. Бахрах, дозволяють виділити в структурі адміністративно-правових режимів дві взаємопов'язані сторони: змістовну і формальну. Змістовна складається з мети і причин існування режиму, його організаційних, економічних елементів і пов'язаних із ним дій. Юридична сторона визначає, хто, на який термін, на якій території встановлює режим, процедуру його введення, відміни, зміни, а також систему «режимних» обов'язків і прав [6, с. 203].

Адміністративно-правові режими, функціонування яких забезпечується підрозділами ДАІ МВС України, мають на меті попередження або припинення злочинної чи іншої протиправної поведінки (діяльності) у сферах державної, громадської й особистої безпеки. Серед таких режимів слід особливо вказати на ті, що забезпечують громадську безпеку, безпеку держави й охорону громадського порядку: дозвільний режим; режими реєстрації та техогляду автотранспортних засобів тощо. Крім того, підрозділи ДАІ МВС України у випадках, передбачених законодавством, можуть брати участь у забезпеченні режимів надзвичайного та воєнного стану.

Таким чином, проаналізувавши складові адміністративно-правових режимів та особливості діяльності ДАІ МВС України, слід зазначити, що дозвільна діяльність ДАІ МВС України є одним із видів спеціальних адміністративно-правових режимів.

Виходячи з вищенаведеного, під спеціальним адміністративно-правовим режимом діяльності Державної автомобільної інспекції МВС України, на нашу думку, треба розуміти встановлену законодавством сукупність заходів, засобів, процедур, правил діяльності, дій чи поведінки осіб щодо реалізації ними своїх прав у певних ситуаціях, нагляд за дотриманням встановлених правил з метою забезпечення громадської та особистої безпеки й зміцнення правопорядку.

Структура адміністративно-правового режиму дозвільної діяльності ДАІ МВС України охоплює принципи дозвільної діяльності, способи здійснення процесуальних дій, гарантії забезпечення дозвільної діяльності, правовий статус суб'єктів дозвільної діяльності.

**Список літератури:** 1. Советский энциклопедический словарь. – М., 1988. 2. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / Алексеев С. С. – М. : Юрид. лит., 1989. – 288 с. 3. Самощенко И. С. Охрана режима законности Советским государством (Правоохранительная деятельность Советского государства – метод обеспечения социалистической законности) / Самощенко И. С. – М. : Госюриздат, 1960. – 200 с. 4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / Колпаков В. К. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с. 5. Крупа Л. В. Специальный правовой режим в СЭЗ: теоретический аспект / Л. В. Крупа // Проблемы законности. – 2000. – Вып. 43. – С. 138. 6. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Бахрах Д. Н. – М. : БЕК, 1996. – 284 с. 7. Розанов И. С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура / И. С. Розанов // Государство и право. – 1996. – № 9 – С. 84–91. 8. Адміністративне право України : підручник / [за заг. ред. С. В. Ківалова]. – О. : Юрид. літ., 2003. – 896 с. 9. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Бахрах Д. Н. – М. : БЕК, 1993. – 301 с. 10. Административное право : учебник / [под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова]. – М. : Юристъ, 1999. – 728 с. 11. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Бахрах Д. Н. – М. : Норма, 2000. 12. Курс административного права и процесса / [Ю. А. Тихомиров]. – М., 1998. – 798 с.

*Надійшла до редколегії 10.02.2009*

УДК 351.745-057.36(477)

**П. В. Синицький**

### **СТАТУС ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ОХОРОНИ ПРИ МВС УКРАЇНИ ЯК НОСІЯ ФУНКЦІЙ І ПОВНОВАЖЕНЬ МІЛІЦІЇ**

*Розглянуто статус ДСО при МВС України та виділено такі елементи, що входять до складу її адміністративно-правового статусу: 1) цільовий блок; 2) організаційно-структурний блок; 3) компетенційний блок; 4) юридична відповідальність працівників ДСО при МВС України.*

\*\*\*

*Рассмотрен статус ГСО при МВД Украины и выделены следующие элементы, которые входят в состав её административно-правового статуса: 1) целевой блок; 2) организационно-структурный блок; 3) компетенционный блок; 4) юридическая ответственность работников ГСО при МВД Украины.*

\*\*\*

*The status of State Guard Service (SGS) within the Ministry of Internal Affairs is studied; its elements of the administrative and law status are singled out. They are: 1) special block; 2) organizational and structural block; 3) competent block; 4) legal responsibility of its personnel.*

На сучасному етапі реформування нашої держави пріоритетними стають наступні завдання: посилення ролі держави як гаранта внутрішньої безпеки, створення необхідної для цього ефективною законодавчої бази та практичних механізмів її реалізації; вдосконалення роботи правоохоронних органів, активне залучен-