

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ДОЗВІЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

CONCEPT AND PECULIARITIES OF PERMISSIVE PROCEEDING

Хатнюк Ю.А.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права та адміністративного процесу
Львівського державного університету внутрішніх справ*

Кіцул Ю.С.,

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права та адміністративного процесу
Львівського державного університету внутрішніх справ*

У статті досліджуються проблеми щодо визначення поняття дозвільного провадження, його змісту та системи правового регулювання. Проаналізовано підходи різних вчених щодо визначення категорій «дозвільна система» і «дозвільні відносини», їх співвідношення та значення для дозвільного провадження. Зосереджується увага на особливостях та видах дозвільних проваджень.

Ключові слова: дозвільне провадження, дозвільна система, дозвільні відносини, дозвіл, публічна адміністрація.

В статье исследуются проблемы относительно определения понятия разрешительного производства, его содержания и системы правового регулирования. Проанализированы подходы различных ученых по определению категорий «разрешительная система» и «разрешительные отношения», их соотношение и значение для разрешительного производства. Сосредоточено внимание на особенностях и видах разрешительных производств.

Ключевые слова: разрешительное производство, разрешительная система, разрешительные отношения, разрешение, публичная администрация.

The article deals with the problem of determining the concept of permissive proceedings, its content and the legal regulation system. The approaches of different scholars to the definition of "permissive system" and "permissive relations", their ratio and importance for permissive process are analyzed. The attention is focused on the features and types of permissive proceedings.

Key words: permissive proceedings, permissive system, permissive relations, permission, public administration.

Постановка проблеми. Для формування сучасних науково-методологічних і правових засад реформування на адміністративному просторі необхідні відповідні наукові дослідження широкого кола питань, які охоплюють проблематику адміністративного процесу взагалі та дозвільного провадження – однієї з органічних і найважливіших його складових частин зокрема. Дослідження проблем адміністративно-правового регулювання дозвільного провадження, зокрема, через з'ясування його сутності та особливостей у сфері публічного управління набуває особливого змісту і актуальності.

Стан опрацювання. Питання характеристики дозвільних проваджень було предметом розгляду у наукових працях В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Е.Ф. Демського, О.В. Кузьменко, Г.О. Лиско, С.В. Лихачова, Т.П. Мінки, М.М. Романяка, В.І. Сіверіна, В.Д. Сорокіна, О.В. Харитонова, Х.П. Ярмакі тощо, однак більшість досліджень стосувались адміністративного процесу загалом. І, попри те, визначення поняття дозвільного провадження, його змісту, особливостей та системи правового регулювання залишається однією з найменш досліджених проблем та потребує подальшого ґрунтовного з'ясування, що зумовлює потребу в детальному розгляді поставленого питання.

Метою статті є дослідження проблеми щодо визначення поняття дозвільного провадження, його

змісту, особливостей та видів, а також системи правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Розгляд питання дозвільних проваджень передбачає звернення до теорії права та науки адміністративного права. Для цього варто звернутись до напрацювань, які існують з приводу цього питання. Перш за все, треба з'ясувати поняття «дозвільна система» та «дозвільні відносини», співвідношення цих понять із поняттям «дозвільне провадження», сформулювати поняття та особливості останнього.

Формування напряму дозвільного провадження в адміністративному процесі залежить від пануючого в правовій теорії та практиці підходу до детермінації явища дозвільної системи. Лише за умови встановлення меж цієї системи з'являється змога чітко окреслити коло правовідносин, які становлять предмет регуляторного впливу відповідного інституту адміністративно-процесуального права. З цього приводу варто визначити суттєву розбіжність між нормативним та загальноприйнятим визначенням поняття «дозвільна система», що спостерігається на теренах вітчизняної юриспруденції.

Відповідно до п. 1 Положення «Про дозвільну систему», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576 [1], дозвільна система являє собою особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення,

обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій із метою охорони інтересів держави та безпеки громадян. Детальний перелік об'єктів, порядок надання дозволу на різноманітні операції, що потребує обов'язкової адміністративно-процесуальної регламентації, наведено законодавцем у п. 2 зазначеного Положення.

Постановами Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. та від 14 січня 2004 р. затверджено відповідно Порядок надання спеціальних дозволів (ліцензій) на користування надрами [2], а також Порядок надання Кабінетом Міністрів України дозволу на використання запатентованого винаходу (корисної моделі) чи зареєстрованої топографії інтегральної мікросхеми [3]. Крім цього, є ціла низка розпоряджень Кабінету Міністрів України, що містять дозволи на проведення фінансових операцій, знесення, перенесення та використання пам'яток історії, архітектури тощо.

Сучасне розуміння дозвільної системи надав Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 р. [4], він розкриває дефініцію «дозвільна система у сфері господарської діяльності» як сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, державними адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру, переоформленням, видачею дублікатів, анулюванням документів дозвільного характеру.

Очевидна невідповідність законодавчої концепції дозвільної системи реальним масштабам ліцензійно-дозвільної діяльності органів публічної адміністрації, з одного боку, та наявність нормативно конкретизованого переліку об'єктів регулювання цієї системи, факт існування якого не міг не накласти відбиток на відповідні теоретичні положення, з іншого, усе це дало вченим-адміністративістам привід для розуміння дозвільної системи у двох значеннях – широкому та вузькому.

Згідно з першим підходом, дозвільна система – сукупність правил, які передбачають отримання дозволу на здійснення певної діяльності та регламентують контроль за нею. Що ж до вузького розуміння сутності явища дозвільної системи, то воно базується на його законодавчій інтерпретації і в узагальненому вигляді може бути сформульовано як особливий порядок здійснення визначених дій над закріпленим у Положенні про дозвільну систему переліком об'єктів, проведення операцій, які вимагають спеціального дозволу компетентних органів.

Так, О.В. Харитонов надає визначення дозвільній системі як сукупності правовідносин, що виникають із метою забезпечення суспільної безпеки між органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, уповноваженими видавати дозволи, з однієї сторони (дозволитель), а також фізичними або юридичними особами з іншої (заявник), щодо можливості здійснення останніми дій, спрямованих на придбання в особливому порядку

певних прав або повноважень заявником, із приводу користування такими речовинами, матеріалами, предметами, або зайняття видами діяльності, які можуть бути небезпечні для життя і здоров'я людини, загрожувати державним інтересам, із подальшим здійсненням контролю і нагляду з боку дозволителя за дотриманням встановлених правил, а так само притягнення винних (при наявності підстав) до встановленої законом відповідальності [5, с. 7–8].

Як зазначає Х.П. Ярмакі, обов'язковою ознакою сфери дозвільної системи є відносини, пов'язані із забезпеченням громадської безпеки [6, с. 200].

На думку Т.П. Мінки, дозвільна система – це об'єктивно існуюча і наділена певними якісними характеристиками сукупність правових відносин, які виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, а також суб'єктами державного управління та іншими контрагентами – з іншого, спрямована на реалізацію суб'єктивних прав із приводу здійснення дозволених законом дій щодо таких предметів, створінь, процесів у природі чи суспільстві, неврегульоване використання або функціонування яких може завдати шкоди інтересам людини, суспільства і держави [7, с. 321].

Так, М.М. Романяк надає визначення дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки як організаційно-розпорядчої, підзаконної, владної державно-управлінської діяльності, що здійснюється уповноваженими державними органами (посадовими особами) у формі процедур стосовно видачі дозвільних документів, спрямованої на реалізацію державної політики щодо забезпечення екологічної безпеки [8, с. 7].

Заслужує на увагу положення чинного законодавства, яке дає таке визначення «дозвільної системи у сфері господарської діяльності»: це сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру [4].

Найбільш оптимальним із визначень, які існують на сьогодні, можна навести поняття дозвільної системи, яке було запропоновано В.І. Сіверіним. Так, під дозвільною системою вчений розуміє засновану на відповідних нормах або правилах сукупність правових відносин, які складаються з приводу здійснення суб'єктами публічної адміністрації дозвільної діяльності. Тобто дозвільна система і дозвільна діяльність співвідносяться як частка з цілим. Автор зазначає, що дозвільними відносинами названі суспільні відносини у сфері організації дозвільної діяльності та надання дозвільних послуг, а також контролю такої діяльності та законності надання дозвільних послуг, урегульовані нормами різних галузей права, забезпечувані державним примусом вольові відносини, які виражаються у конкретному зв'язку між суб'єктом надання дозвільних послуг із приводу організації та контролю такої діяльності, а також між суб'єктами публічної адміністрації, які надають дозвільні послуги та відповідними суб'єктами, які мають бажання їх отримати [9, с. 41].

З огляду на ті рамки дозвільної діяльності, які об'єктивно сформувались у сфері функціонування публічної адміністрації, можна визначити дозвільну систему у найбільш загальному сенсі, тобто як процедуру здійснення будь-яких дій чи операцій, які вимагають спеціального дозволу.

Отже, дозвільну систему варто визначити як особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання об'єктів матеріального світу, доступу до інформації, користування нею та її поширення, в'їзду в Україну, виїзду з неї та пересування її територією, організації і функціонування окремих підприємств та закладів, а також здійснення будь-якої іншої діяльності, що передбачає обов'язкову наявність дозволу з боку уповноважених органів.

Таким чином, не вдаючись у глибоке дослідження сутності теорії поділу права, варто зазначити, що дозвільні відносини є публічно-правовими, тобто в основі реалізації яких є публічний інтерес, і вони регламентуються нормами публічного права, в нашому випадку – адміністративно-правовими. Нормами приватного права будуть регулюватися відносини, в основі яких приватний інтерес.

Повертаючись до визначення дозвільних відносин, варто зазначити, що під ними доцільно розуміти суспільні відносини, які урегульовані нормами адміністративного права управлінського або публічно-сервісного характеру, з приводу реалізації та захисту суб'єктивних прав та виконання обов'язків, спрямованих на забезпечення безпеки життя, здоров'я та майна громадян, природного навколишнього середовища, суспільства та держави загалом.

Цілком слушним є поділ дозвільних правовідносин, який був запропонований В.І. Сіверіним, а саме: відносини між державою та суб'єктом надання дозвільних послуг із приводу організації та контролю за такою діяльністю та відносини між суб'єктами публічної адміністрації, які надають дозвільні послуги та відповідними суб'єктами, які мають бажання їх отримати [9, с. 41–42]. Саме такий поділ зазначених правовідносин розкриває нове призначення адміністративного права, яке полягає не тільки в управлінській діяльності, але і в обслуговуючій.

Саме дозвільні провадження з приводу отримання дозвільних послуг і є публічно-сервісними, а відносини між державою та суб'єктом надання дозвільних послуг (органом публічної адміністрації) з приводу організації та контролю за такою діяльністю є за своєю природою управлінськими тощо.

З урахуванням специфіки побудови вертикалі адміністративно-правових відносин на принципах взаємного служіння суспільства та держави, поняття дозвільного провадження можна визначити як регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної адміністрації, у процесі якої вирішуються питання про забезпечення реалізації прав фізичних та юридичних осіб на виконання певних дій або зайняття певними видами

діяльності шляхом надання їм відповідного дозволу.

На думку С.В. Лихачова, звернення громадян до органів, які здійснюють дозвільне провадження, уособлюють різновид соціального контракту, що передбачає взаємну відповідальність і взаємну довіру. З одного боку, громадянин усвідомлює необхідність опосередкування своєї діяльності втручанням адміністративних органів держави (якій він довіряє), з іншого, він так само вірить і зважає на те, що держава виходитиме зі взаємно прийнятних і вигідних обом сторонам умов «дозвільного контракту» [10, с. 46].

Характерними ознаками дозвільного провадження є:

- 1) сукупність дій, що здійснюються адміністративним органом;
- 2) обов'язкова послідовність вчинення таких дій;
- 3) усі вчинені дії стосуються вирішення питання про забезпечення реалізації права осіб на виконання певних дій або зайняття певними видами діяльності;
- 4) результатом такого провадження є отримання особою-заявником документа дозвільного характеру або відмови у видачі такого документа, у випадках, передбачених законодавством [11, с. 154].

У навчальній правовій літературі серед дозвільних проваджень виділяють:

- провадження щодо видачі дозволів (у тому числі узгодження) на зайняття певним видом діяльності. До цієї групи належить видача свідоцтв про право на зайняття нотаріальною діяльністю, дозволу на діяльність із випуску й обігу цінних паперів, дозволу на право керування транспортними засобами і видача свідоцтв про право керування цими засобами, дозволу на виконання міжнародних польотів цивільних повітряних суден, узгодження проектів конструкцій транспортних засобів у частині дотримання вимог забезпечення безпеки дорожнього руху тощо;

- провадження, пов'язані із видачею ліцензій (спеціальний вид дозволу) на певний вид господарської діяльності, перелік який передбачений у ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 р. [12];

- провадження, пов'язані з видачею дозволів на операції з певними об'єктами (на придбання, збереження, носіння та перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин, інших предметів і речовин, щодо збереження і використання яких установлені спеціальні правила; на рух транспортних засобів із великогабаритними, великоваговими, небезпечними вантажами; на придбання вибухових матеріалів підприємствами та організаціями тощо);

- провадження, пов'язані з отриманням дозволу на проведення окремих заходів (наприклад, дозволу на проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, проведення різних спортивних, видовищних та інших масових заходів) та дозволів і узгоджень на розміщення певних об'єктів (дозвіл на спорудження об'єктів міськбуду, узгодження проектів землепорядкування, проектів будівництв тощо).

Цікавою є класифікація дозвільних проваджень, яку запропонував С.В. Лихачов, а саме:

1) у разі здійснення дозвільного провадження з метою набуття легітимності певних видів господарської діяльності, суб'єктів господарювання, учений виділяє такі підвиди дозвільного провадження, як реєстрація, ліцензування, сертифікація, видача торгового патенту. Такий вид провадження можна назвати реєстраційно-ліцензійним;

2) якщо кінцевою метою є забезпечення публічного порядку та публічної безпеки, автор виділяє установчо-дозвільне провадження, яке здійснюється органами Національної поліції, іншими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Відповідно до суб'єктно-об'єктного складу дозвільних відносин у цьому виді провадження можна виділити кілька його підвидів (залежно від виду суб'єкта – орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування, залежно від виду об'єкта – підприємство, громадська організація, окремих громадян тощо) [10, с. 77–78].

Висновки. Отже, під дозвільним провадженням варто розуміти врегульовану правом сукупність суспільних відносин суб'єктів адміністративної влади з фізичними та юридичними особами, що виникають у зв'язку з видачею дозволів на заняття певними видами діяльності та подальшим наглядом за дотриманням правил і умов здійснення дозволеної діяльності.

До особливостей дозвільного провадження належать такі: загальнодержавний, підзаконний та виконавчо-розпорядчий характер; здійснюється особливою групою державних органів, на які покладено обов'язки з практичної реалізації функцій держави; здебільшого має попереджувальний (профілактичний) характер; його сутність становлять встановлені нормативно-правовими актами правила діяльності, дії або поведінка громадян, юридичних осіб, державних органів і їх посадових осіб та контроль і нагляд за їх виконанням.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про затвердження Положення про дозвільну систему: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 р. № 576. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/576-92-%D0%BF>.
2. Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 615. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/615-2011-%D0%BF>.
3. Про затвердження Порядку надання Кабінетом Міністрів України дозволу на використання запатентованого винаходу (корисної моделі) чи зареєстрованої топографії інтегральної мікросхеми: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2004 р. № 8. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/8-2004-%D0%BF>.
4. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.
5. Харитонов О.В. Дозвільна система в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 21 с.
6. Ярмачі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: монографія. Одеса: Юрид. літ., 2006. 336 с.
7. Мінка Т.П. Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. 614 с.
8. Романяк М.М. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері забезпечення екологічної безпеки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2010. 18 с.
9. Сіверін В.І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 193 с.
10. Лихачов С.В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі: Монографія. Донецьк: ДонДУУ, 2009. 197 с.
11. Лиско Г.О. До питання природи дозвільного провадження та його місця у адміністративній процедурі. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2013. Вип. 58. С. 152–156.
12. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 р. № 222-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/222-19>.