

УДК 342.9

МІСЦЕ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ В МЕХАНІЗМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

A PLACE OF AUTHORIZATION SYSTEM IN THE MECHANISM OF ADMINISTRATIVE REGULATION

Пахомова Т.М.,

*аспірант кафедри адміністративного та господарського права
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова*

У статті розглядаються теоретичні засади визначення місця дозвільної системи в механізмі адміністративно-правового регулювання, з огляду на відсутність в юридичній науці єдиного підходу до визначення предмета адміністративного права. Звертається увага, що сучасне адміністративне право змінюється під впливом розширення меж адміністративно-правового регулювання. Визначаються загальні та специфічні ознаки відносин, які виникають, змінюються і припиняються у сфері дозвільної системи, та особливості класифікації зазначених відносин.

Ключові слова: дозвільна система, механізм адміністративно-правового регулювання, сервісне право, управлінське право, поліструктурне право.

В статье рассматриваются теоретические основы определения места разрешительной системы в механизме административно-правового регулирования, учитывая отсутствие в юридической науке единого подхода к определению предмета административного права. Обращается внимание на то, что современное административное право изменяется под влиянием расширения рамок административно-правового регулирования. Определяются общие и специфические признаки отношений, которые возникают, изменяются и прекращаются в сфере разрешительной системы, и особенности классификации указанных отношений.

Ключевые слова: разрешительная система, механизм административно-правового регулирования, сервисное право, управленческое право, полиструктурное право.

The article rates theory of determination the place of authorization system in the mechanism of administrative regulation and notices about lack of multi-purpose approach in jurisprudence to definition the object of administrative law. It's draw attention to administrative law change under the accrual of administrative regulation influence. The article considers a common and specific relations features, which emergent, change and stop in authorization system field, and show the characteristics of classification these relations.

Key words: authorization system, the mechanism of administrative regulation, service law, administrative law, polystructural law.

Важливою проблемою під час характеристики дозвільної системи як об'єкта адміністративно-правового регулювання є невирішеність питання щодо кола суспільних відносин, які виникають у сфері дозвільної системи та регулюються нормами адміністративного права. Вирішення даної прогалини має важливе теоретичне і практичне значення, оскільки чітке розуміння місця дозвільної системи дозволить повною мірою відмежувати її від інших правових відносин, на які також поширюється адміністративно-правове регулювання, виявити її специфічні ознаки в цілому. Слід зазначити, що вказана проблема бере свій початок із відсутності єдиного підходу до розуміння предмета адміністративного права, саме тому визначення місця дозвільної системи необхідно розглядати крізь призму предмета адміністративного права.

Метою даного дослідження є визначення місця дозвільної системи в механізмі адміністративно-правового регулювання та виявлення відносин, які виникають, змінюються і припиняються у сфері дозвільної системи.

Доцільно зосередити увагу на тому, що в науці адміністративного права існують три основні підходи щодо визначення предмета адміністративного права:

1) адміністративне право регулює виключно управлінські відносини, тобто саме ті відносини, які складаються у сфері державного управління (Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, М.М. Тищенко та інші);

2) адміністративне право – це сервісне право (В.Б. Авер'янов);

3) адміністративне право – це поліструктурне право, яке рівною мірою поєднує в собі управлінські, сервісні та правоохоронні начала (А.С. Васильєв, Т.О. Коломоець, М.М. Конін, В.М. Манохін, С.Г. Стеценко, Н.Ю. Хаманєва, І.А. Хамедов та інші).

Необхідно зазначити, що найбільш поширеною точкою зору щодо визначення предмета адміністративного права є його тлумачення як відносин, які складаються у сфері державного управління. Д.М. Овсянко, О.П. Альохін, А.О. Кармолицький, Ю.М. Козлов є прибічниками позиції, що адміністративне право – одна із самостійних галузей права, яка являє собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері виконавчої влади (державного управління) [5, с. 27]. Тобто вважають управлінські відносини ключовими й основними у предметі адміністративного права [8, с. 69].

Ю.П. Битяк зауважує, що нормами адміністративного права регулюються відносини, що виникають як у процесі реалізації виконавчої влади, так і здійснення державного управління за межами цієї гілки влади. Тобто предмет адміністративного права становлять суспільні відносини, які виникають із метою реалізації й захисту прав громадян, створення нормальних умов для функціонування громадянського суспільства і держави. Такі відносини пов'язані з наступним: 1) діяльністю органів виконавчої влади; 2) внутрішньоорганізаційною діяльністю інших державних органів, підприємств, установ, організацій; 3) управлінською діяльністю органів місцевого са-

моврядування; 4) здійсненням іншими недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади; 5) здійсненням правосуддя у формі адміністративного судочинства [1, с. 19].

Точка зору Ю.О. Тихомирова є більш широкою порівняно з попередніми авторами, проте він також на перше місце ставить організацію і здійснення державного управління, а вже потім – державне регулювання, захист публічних інтересів і самореалізацію прав громадян у сфері державного управління [3, ст. 56].

Л.Р. Біла та С.В. Ківалов підкреслюють, що під час визначення предмета адміністративного права необхідно враховувати єдність трьох головних функцій: а) управлінської (тобто регулювання управлінської діяльності); б) правореалізаційної (реалізація прав і свобод громадян); в) правозахисної (захист порушених прав і свобод громадян) [6, с. 83]. Виходячи із цього твердження, можна зробити цікаві висновки, що сфера предмета адміністративного права не обмежується лише управлінською діяльністю органів виконавчої влади, а включає й інші правовідносини, які відповідають переліченим функціям (правореалізаційна, правозахисна), проте, на жаль, автори не акцентують на цьому увагу.

В.Б. Авер'янов підкреслює, що адміністративне право – це аж ніяк не «управлінське право», а переважно «публічно-сервісне право». На його думку, визначення предмета адміністративного права потребує переоцінки ролі процедур у діяльності органів виконавчої влади, насамперед у частині їх взаємостосунків із громадянами. Процедури, які узагальнено визначаються як «адміністративні», здатні підвищувати ефективність управлінської діяльності, сприяти чіткому виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб. А головне – адміністративні процедури забезпечують суворий правовий режим дотримання прав і свобод громадян та є дієвим засобом захисту проти суб'єктивізму і свавілля з боку службовців органів виконавчої влади.

А.С. Васильєв, Т.О. Коломоець, М.М. Конін, В.М. Манохін, С.Г. Стеценко, Н.Ю. Хаманєва, І.А. Хамедов уточнюють склад предмета адміністративного права та вважають, що предмет адміністративного права не обмежується лише межами управлінських відносин, а має більш комплексний характер та включає ще й правозабезпечувальні та правоохоронні відносини [4, с. 74]. Можна стверджувати, що у сфері регулювання адміністративного права існують різноманітні відносини, які не можна віднести до управлінських. Адже не можна вважати державно-управлінською багатоманітною діяльністю органів виконавчої влади щодо наступного:

- розгляду й вирішення індивідуальних адміністративних справ за зверненнями приватних (фізичних та юридичних) осіб;
- надання різноманітних адміністративних (управлінських) послуг у вигляді дозвільно-ліцензійних, реєстраційних та інших подібних дій;
- прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб у процесі вирішення різних публічних гос-

подарських справ (наприклад, будівництво шляхів, енергетичних мереж, відведення земель для будь-яких загальнодержавних потреб тощо);

- захисту порушених прав і свобод громадян (адміністративний розгляд скарг і судочинство в адміністративних судах);

- застосування до осіб заходів адміністративного примусу. Звичайно, всі суспільні відносини, що супроводжують цю діяльність, здійснюються у зв'язку та задля вирішення завдань і функцій державного управління, однак вони за своєю суттю не є управлінськими. При цьому саме наведені напрями діяльності становлять загалом переважний обсяг функціонування органів виконавчої влади, що перебуває у сфері регулювання адміністративного права [2, с. 72].

Саме тому на сьогоднішній день комплексний підхід є найбільш оптимальним щодо визначення предмета адміністративного права, а також для визначення місця дозвільної системи в системі суспільних відносин, урегульованих нормами адміністративного права. Адже дозвільна система як предмет адміністративного права представляє собою складний комплекс правозабезпечувальних, правоохоронних та управлінських відносин.

Дозвільна система поширюється на значне коло суспільних відносин, які складаються в підприємницькій, невідприємницькій, зовнішньо-економічній, митній, природоохоронній та інших видах діяльності. Дозвільна система – це сукупність правових відносин, які виникають, змінюються і припиняються між фізичними та юридичними особами, з одного боку, а також суб'єктами державного управління, з іншого, у зв'язку з видачею дозволів для здійснення певних видів діяльності щодо об'єктів, які потребують особливої охорони з боку держави, й наступним наглядом за дотриманням правил та умов здійснення дозволеної діяльності. Безумовно, перелічити абсолютно всі відносини, які виникають, змінюються або припиняються у сфері дозвільної системи, не можливо, адже ці відносини динамічно змінюються і трансформуються разом із правовою реальністю, саме тому ми можемо наводити лише умовні переліки та класифікації таких відносин.

Таким чином, залежно від характеру та природи відносин, які виникають між дозвільними органами й суб'єктами, які ініціюють здійснення дозвільних процедур, відносини у сфері дозвільної діяльності можна умовно поділити на правозабезпечувальні, правоохоронні та управлінські. Враховуючи те, що суспільні відносини, які виникають у сфері дозвільної системи, носять ініціативний характер (тобто виникають за ініціативою фізичних та юридичних осіб, які бажають реалізувати свої законні права, і звертаються до дозвільних органів для забезпечення й реалізації своїх прав), можна стверджувати, що абсолютну більшість відносин у сфері дозвільної системи становлять правозабезпечувальні відносини. Тобто основного прояву та своєї реалізації дозвільна система набуває у сфері правозабезпечувальних відносин, хоча управлінські і правоохоронні відносини також знаходять свій прояв. Важливо та-

кож розуміти, що управлінська діяльність безпосередньо здійснюється органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Правоохоронні відносини знаходять своє відображення в захисті прав суб'єктів від можливих їх порушень. Мова йде про врегульовані охоронними нормами вольові суспільні відносини, що виникають між суб'єктами правоохоронної системи і суспільством на основі наділення перших необхідними повноваженнями, в межах яких реалізуються заходи із забезпечення законності та правопорядку (контроль за дотриманням податкової дисципліни суб'єктами господарювання, анулювання ліцензій).

Залежно від дозвільних органів, уповноважених на здійснення відповідних функцій, відносини у сфері дозвільної діяльності можна поділити на такі види: які складаються між ініціюючим суб'єктом та органом виконавчої влади; які складаються між ініціюючим суб'єктом та органами місцевого самоврядування; які складаються між ініціюючим суб'єктом та підприємствами, установами, організаціями, уповноваженими згідно з діючим законодавством видавати документи дозвільного характеру.

Залежно від об'єктів та операцій із ними виділяють відносини, які виникають у зв'язку з видачею дозволів та інших документів дозвільного характеру на наступне: 1) придбання, збереження, носіння й перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів і речовин, щодо збереження й використання яких установлені спеціальні правила; 2) рух транспортних засобів із великогабаритними, великоваговими, небезпечними вантажами; 3) придбання вибухових матеріалів підприємствами й організаціями; 4) дозвіл щодо надання в користування мисливських угідь; 5) пошук (розвідку) й експлуатацію родовищ корисних копалин тощо.

Враховуючи різновиди дозвільних процедур, можна виділити групи таких відносин, які виникають, змінюються та припиняються у зв'язку з наступним: 1) державною реєстрацією юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців; 2) іншими реєстраційними процедурами (державна реєстрація транспортних засобів, реєстрація об'єктів нерухомого майна тощо); 3) ліцензуванням; 4) патентуванням; 5) сертифікацією; 6) отриманням спеціальних дозволів в органах внутрішніх справ та багато іншого.

Відносини, які складають дозвільну систему, мають спільні ознаки з іншими відносинами, які регулюються нормами адміністративного права, що ще раз підтверджує той факт, що дозвільна система є предметом регулювання адміністративного права, а саме:

- вони носять загальнодержавний характер, оскільки дозвільна діяльність здійснюється державою з метою забезпечення економічних і соціально-політичних інтересів, для створення необхідних умов нормальної діяльності державних та громадських організацій, додержання законності, охорони власності й забезпечення громадської безпеки;

- вони носять виконавчо-розпорядчий характер, тому що дозвільна система є однією із форм державного управління; її правила обов'язкові для виконан-

ня, за невиконання встановлених правил до винної особи застосовуються заходи примусу;

- даним відносинам властивий організуючий та підзаконний характер;

- сутність вказаних відносин складають установлені нормативно-правовими актами правила діяльності, дії або поведінки громадян, юридичних осіб, державних органів та їх посадових осіб і контроль та нагляд за їх виконанням;

- відносини у сфері дозвільної системи зумовлюють здійснення контрольно-наглядової діяльності уповноваженими суб'єктами за дотримання загальнообов'язкових правил дозвільної системи.

Однак особливу увагу до себе привертають специфічні ознаки відносин, які виникають, змінюються і припиняються у сфері дозвільної системи та дають змогу відрізнити їх від інших адміністративно-правових відносин.

По-перше, здебільшого відносини у сфері дозвільної системи, як правило, мають попереджувальний (профілактичний) характер, інакше кажучи, основною метою встановлення дозвільної системи в державі є запобігання вчиненню правопорушень і злочинів (наприклад, державна реєстрація та ліцензування спрямовані на недопущення безконтрольної діяльності суб'єктів господарювання, недопущення ухилення від дотримання обов'язкових ліцензійних умов або ухилення від оподаткування; сертифікація спрямована на контроль за відповідністю якості товарів та послуг і забезпечує тим самим профілактику невідповідності якості завданням державним регулюванням умов).

По-друге, вказані відносини виникають щодо специфічних об'єктів, які не властиві іншим правовідносинам, перш за все в тому, що вони становлять потенційну суспільну небезпеку. Діяльність, пов'язана з ними, може завдати шкоди суспільним і державним інтересам, життю та здоров'ю громадян [7, с. 155]. Предмети, на які поширюється дозвільна система, повністю або частково вилучені із цивільного обігу, їх безконтрольне використання становить склад адміністративного проступку або злочину, оскільки при цьому створюється загроза завдання шкоди життю та здоров'ю людей, іншим об'єктам правової охорони. Безконтрольна діяльність може призвести до безладдя, хаосу в суспільних відносинах (у разі незаконного виготовлення печаток і штампів, у разі здійснення господарської діяльності суб'єктами господарювання без проходження процедур легалізації). Саме цим підкреслюється необхідність встановлення й чіткого функціонування системи нагляду та контролю за використанням зазначених об'єктів.

По-третє, особливою рисою вказаних правовідносин є їх суб'єктний склад. Суб'єктів дозвільної системи можна поділити на дві групи: 1) дозвільні органи, до яких відносяться органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, а також підприємства, установи, організації, уповноважені згідно з діючим законодавством видавати документи дозвільного характеру; 2) фізичні та юридичні особи, які ініціюють відповідні процеду-

ри за своїм волевиявленням. Мова йде не лише про суб'єктів господарювання, адже не обов'язково бути суб'єктом господарювання для того, щоб отримати певні дозволи (наприклад, дозвіл на рух транспортних засобів із великогабаритними, великоваговими, небезпечними вантажами, дозвіл на придбання і збереження зброї тощо).

По-четверте, відносини в даній сфері здебільшого мають правозабезпечувальний характер, оскільки виникають за ініціативою фізичних та юридичних осіб, які бажають реалізувати свої законні права і звертаються до дозвільних органів для забезпечення й реалізації своїх прав.

По-п'яте, вказані відносини є ініціативними та виникають у більшості випадків через волевиявлення фізичних та юридичних осіб, які прагнуть певних юридично значимих наслідків від проявлення такої ініціативи. Доцільно зауважити, що зміну і припинення правовідносин, які складають дозвільну систему, на відміну від виникнення вказаних відносин, можуть ініціювати дозвільні органи без згоди на це фізичних та юридичних осіб, які беруть участь у конкретних відносинах (анулювання ліцензії на підставі акта про повторне порушення ліцензіатом ліцензійних умов).

По-шосте, наявність у даних відносинах спеціальних документів дозвільного характеру, які підкреслюють факт надання державою через дозвільні органи гарантованої можливості фізичним та юридичним особам скористатися своїми законними правами. До документів дозвільного характеру віднесені різноманітні дозволи, висновки, погодження, свідоцтва, які надають суб'єктам право на здійснення певних дій (наприклад, патент, дозвіл органів пожежного нагляду на початок роботи підприємств та оренди приміщень, дозвіл на розміщення малих архітектурних форм, рекламних вивісок, на придбання вибухових матеріалів підприємствами й організаціями, на придбання, збереження, носіння й перевезення зброї, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів і речовин, щодо збереження й використання яких установлені спеціальні правила, ліцензія для здійснення страхової діяльності, узгодження лімітів на використання природних ресурсів загальнодержавного значення, дозвіл щодо надання в користування мисливських угідь, на рух транспортних засобів із великогабаритними, великоваговими, небезпечними вантажами; ліцензії для виробництва особливо небезпечних хімічних речовин, виробництва ветеринарних медикаментів і препаратів, оптову, роздрібну торгівлю ветеринарними медикаментами і препаратами; розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації, виготовлення бланків цінних паперів, здійснення медичної практики, збирання, первинну обробку відходів і брухту дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння, діяльність, пов'язану з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами, збирання й використання інформації, яка складає кредитну історію, та багато інших).

По-сьоме, комплексне регулювання як на рівні законів, так і, здебільшого, на рівні підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують порядок отримання кожного окремого дозволу.

На підставі викладеного можна зробити **висновок**, що дозвільна система являє собою складний комплекс суспільних відносин, які складаються у підприємницькій, не підприємницькій, зовнішньоекономічній, митній, природоохоронній та інших видах діяльності. Важливо розуміти, що абсолютну більшість відносин у сфері дозвільної системи становлять правозабезпечувальні відносини, саме тому можна стверджувати, що дозвільна система є ключовою частиною предмета регулювання адміністративного права, зокрема, скла-

довою частиною правозабезпечувальних відносин. Перелічити абсолютно всі відносини, які виникають, змінюються або припиняються у сфері дозвільної системи, не можливо. Пояснюється це тим, що дані відносини динамічно змінюються і трансформуються разом із правовою реальністю, саме тому можна наводити лише умовні переліки та класифікації таких відносин. Особливістю відносин, які складаються у сфері дозвільної системи, є їх попереджувальний характер, специфічний суб'єктно-об'єктний склад, необхідність оформлення в даних відносинах спеціальних документів дозвільного характеру та комплексний характер регулювання як на рівні законів, так і, здебільшого, на рівні підзаконних нормативно-правових актів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. – Т. 1: Загальна частина / редкол.: В.Б. Авер'янов (гол.) та ін. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.
3. Административное право и процесс. Полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М. : Изд-во Тихомиров М.Ю., 2009. – 652 с.
4. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть) : учеб. пособие. – Х. : Одиссей, 2001. – 288 с.
5. Овсянко Д.М. Административное право. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристь, 2007. – 468 с.
6. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Організація державної служби в Україні : навч.-метод. посібник. – Одеса : Юридична література, 2002. – 328 с.
7. Козлов Ю.М. Административное право в вопросах и ответах : учеб. пособие. – М. : Юристь, 2000. – 237 с.
8. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.