

Т.І. Шапочка,  
кандидат юридичних наук,

## УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ ЯК ПЕРЕДУМОВА ОПТИМІЗАЦІЇ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*У статті розглядається сфера дозвільної діяльності як предмет контролю та нагляду, контроль і нагляд за дотриманням встановлених правил дозвільної системи як один з елементів дозвільної системи, а також поняття дозвільної системи.*

**Ключові слова:** *контроль, нагляд, дозвільна система.*

*В статье рассматривается сфера разрешительной деятельности как предмет контроля и надзора, контроль и надзор за соблюдением установленных правил разрешительной системы как один из элементов разрешительной системы, а также понятие разрешительной системы.*

**Ключевые слова:** *контроль, надзор, разрешительная система.*

*Paper discusses the licensing activity as a subject of control and supervision control and supervision over observance of the established rules of the permit system as one of the elements of the licensing system and the concept of the permit system.*

**Keywords:** *control, supervision, licensing system.*

Забезпечення громадського порядку і громадської безпеки є одними з найбільш важливих завдань, які стоять перед державою, адже їх виконання здійснюється шляхом впровадження в життя суспільства інститутів, які опосередковано обмежують права громадян у тих сферах, що вимагають додаткового контролю з боку держави. Важливе місце серед таких інститутів займає дозвільна система, яка є одним з основних адміністративно-правових засобів забезпечення громадської безпеки [1, с.14].

Сучасний стан нормативно-правового забезпечення дозвільної системи важко назвати досконалим, адже не тільки на практиці, але й в наукових роботах автори не сформувавши єдиного підходу до розуміння поняття дозвільної системи. Саме тому дослідження дозвільної системи та удосконалення її нормативно-правового забезпечення є необхідними на нинішньому етапі розвитку нашої держави.

Питання забезпечення громадського порядку та громадської безпеки загалом та питання функціонування дозвільної системи зокрема досліджували О.М. Бандурка, С.Н. Бочаров, М.І. Буденко, І.І. Веремеєнко, Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, В.І. Безсмертний, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, В.М. Гаращук, С.Т. Гончарук, А.Б. Гормах, В.А. Гуменюк, Є.В. Додін, О.В. Дяченко, В.В. Зуй, М.І. Єропкін, О.П. Ключниченко, Л.В. Коваль, А.Т. Комзюк, О.П. Коренєв, І.Г. Кириченко, Б.М. Лазарєв, С.В. Лихачов, М.В. Лошицький, Є.Б. Ольховський, Д.В. Осінцев, Р.С. Павловський, С.Д. Подлінев, Л.Л. Попов, А.В. Сергєєв, А.О. Селіванов, І.В. Солошкіна, Ю.А. Тихомиров, О.В. Харитонов, В.В. Цветков, Д.П. Цвігун та ін.

Мета запропонованої статті полягає в аналізі поняття дозвільної системи, адже належне нормативно-правове забезпечення дозвільної системи є однією з передумов удосконалення дозвільної діяльності.

Розглядаючи наукове значення цього поняття, слід зазначити, що в сучасних наукових дослідженнях для його визначення вчені використовують й інші поняття, такі, як “ліцензійно-дозвільна система”, “організаційно-дозвільна система”, “ліцензійно-реєстраційна система”, проте зміст вказаних термінів не завжди суттєво відрізняється. Науковці розглядають зазначене поняття в широкому та вузькому розумінні.

Так, Д.М. Бахрах, розглядаючи поняття дозвільної системи в широкому розумінні, зазначає, що дозвільна система – це особливий порядок діяльності, врегульований нормами права, які містяться в законах та підзаконних актах; його метою є забезпечення громадської безпеки, справедливого розподілу суспільного фонду та правопорядку в цілому; він пов’язаний з діями, які становлять підвищену небезпеку для громадян, суспільства, держави з санкціонуванням винятків із загальних правил, з забезпеченням основ соціальної справедливості [2, с. 38]. М.І. Буденко, С.Н. Бочаров визначають дозвільну систему як закріплений у правових нормах порядок, що передбачає обов’язковість одержання від уповноважених державних органів дозволів (ліцензій) на здійснення певних дій або одержання певних повноважень підприємствами, установами, організаціями, або окремими громадянами [3, с. 77–78]. На думку А.Б. Гормаха, дозвільна система являє собою сукупність суспільних відносин, встановлення яких забезпечує особисту безпеку громадян, громадський порядок, громадську безпеку, створює спокійну обстановку в суспільстві, сприятливі умови для виробників і споживачів соціальних благ, гарантує адміністративне невтручання в певні сфери життєдіяльності держави. У широкому розумінні ліцензійно-дозвільна система є об’єктом управлінського впливу уповноважених на те державних органів. У межах розглянутого питання в юридичній літературі часто виділяються більш обмежені й специфічні категорії: ліцензія, дозвіл, певні дії, предмети, речовини [4, с. 38]. В.А. Гуменюк розглядає вказане поняття, як об’єктивно існуючу і наділену певними якісними характеристиками сукупність правових відносин, які виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, а також суб’єктами державного управління і іншими контрагентами – з іншого, і спрямовані на реалізацію суб’єктивних прав з приводу здійснення відносно дозволених законом дій щодо таких предметів, створіння чи процесів у природі чи суспільстві, не врегульоване використання або функціонування яких може завдати шкоди державним або суспільним інтересам [5, с. 27]. Також І.Г. Кириченко надає в широкому розумінні визначення поняття ліцензійно-дозвільної системи як діяльності щодо забезпечення державними органами управління закріпленого в правових нормах порядку, який передбачає обов’язкове отримання організаціями, установами та окремими особами дозволу на здійснення дій, чітко регламентованих конкретними правилами. Зазначені дозволи уповноважені видавати тільки органи державного управління, які мають право здійснювати нагляд за додержанням таких правил [6, с. 8]. С.Д. Подліневі під дозвільною системою розуміє спеціальний вид ліцензування, який породжує адміністративно-правові відносини між заявником і уповноваженим органом державної виконавчої влади, у якому заявник бере на себе добровільне виконання певних обов’язків у сфері державного регулювання, невиконання яких тягне кримінальну й адміністративну відповідальність, одержуючи натомість право займатися певними видами підприємницької діяльності або право на придбання, зберігання, використання, продаж предметів, матеріалів, речовин,

безконтрольний обіг яких може зашкодити суспільній безпеці, громадському порядку і майну [7, с. 4]. На думку А.В. Харитонова, дозвільну систему в широкому розумінні можна визначати як сукупність правовідносин, що виникають з 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, з приводу користування такими речовинами, матеріалами, предметами, або заняття видами діяльності, які можуть бути небезпечні для життя і здоров'я людини, загрожувати державним інтересам, з наступним здійсненням контролю і нагляду з боку дозволителя за дотриманням встановлених правил, а так само притягнення винних (при наявності підстав) до встановленої законом відповідальності [1, с. 42–44].

Навівши визначення дозвільної системи у широкому розумінні, перейдемо до розгляду цього поняття у вузькому розумінні. Значний внесок у його розробку внесли вчені-адміністративісти у зв'язку з дослідженням управлінської, виконавчо-розпорядчої діяльності органів внутрішніх справ. Більшість з них вважає, що дозвільна система у вузькому розумінні містить у собі лише певну сукупність суспільних відносин, здійснюваних органами внутрішніх справ, що виникають в процесі придбання, транспортування, використання й збуту певних предметів і речовин, а також у процесі відкриття й функціонування певних підприємств і організацій з метою забезпечення особистої безпеки громадян, громадської безпеки й охорони громадського порядку. В.А. Гуменюк розглядаючи дозвільну систему у вузькому розумінні пропонує розглядати її як організаційно-правову діяльність щодо забезпечення встановленого порядку управління, громадського порядку та громадської безпеки, що реалізується шляхом контролю та нагляду за додержанням загальнообов'язкових правил відкриття та функціонування суворо визначених об'єктів господарювання, виготовлення, придбання, реалізації, обліку, зберігання, перевезення, використання та знищення предметів і речовин, незаконне використання яких може завдати значної шкоди громадським та державним інтересам, а також безпосередньо життю та здоров'ю громадян [5, с. 29–30]. Висвітлюючи поняття дозвільної системи у вузькому розумінні, слід зазначити, що на думку А.В. Харитонова, дозвільна система у вузькому розумінні містить у собі всі елементи, що і дозвільна система у широкому розумінні, однак дія її поширюється тільки на обмежене коло речей, речовини і предмети матеріального світу, а також деякі види діяльності, зайняття якими або здійснення повноважень щодо яких становить потенційну небезпеку для суспільства [1, с. 42–44].

Необхідно зауважити, що в сучасних наукових дослідженнях існує ще одна позиція щодо визначення дозвільної системи, згідно з якою це поняття допустимо розглядати як у вузькому, так і в широкому розумінні, і вказані поняття мають право на одночасне співіснування. Звичайно, думка кожного вченого має право на існування і позиція кожного дослідника щодо поняття “дозвільна система” має свої особливості, які надають цьому поняттю “унікальності”. Так, Д.М. Бахрах, М.І. Буденко, С.Н. Бочаров, А.П. Коренєв, І.Г. Кириченко визначають її як особливий порядок діяльності або дій державних органів, громадян та юридичних осіб, що передбачає обов'язковість одержання від уповноважених державних органів дозволів (ліцензій) на здійснення певних дій; А.Б. Гормах, В.А. Гуменюк визначають її як сукупність правових відносин, які виникають між фізичними та

юридичними особами, з одного боку, а також суб'єктами державного управління – з іншого; С.Д. Подлінев визначає її спеціальний вид ліцензування, тобто вважає аналогічною діяльності органів щодо видачі, переоформлення, анулювання ліцензій.

Проаналізувавши наукові джерела, можна дійти висновку, що відсутність єдиної думки різних учених щодо поняття “дозвільної системи” пояснюється різноманітністю підходів до формування цього поняття. Так, у роботах вчених-адміністративістів дозвільна система в основному трактується як: а) особливий порядок діяльності або дій державних органів, громадян та юридичних осіб, що передбачає обов'язковість одержання від уповноважених державних органів дозволів (ліцензій) на здійснення певних дій; б) сукупність правових відносин, які виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, а також суб'єктами державного управління – з іншого; в) спеціальний вид ліцензування, який породжує адміністративно-правові відносини між заявником і уповноваженим органом державної виконавчої влади.

Видається недоцільним обмежувати поняття “дозвільної системи” лише широким або вузьким розумінням. Поняття дозвільної системи у вузькому розумінні формується з елементів, що аналогічні поняттю дозвільної системи у широкому розумінні, проте об'єкт, щодо якого здійснюється дозвільна система, відрізняється.

Дозвільна система (у широкому розумінні) охоплює широку сферу суспільних відносин, які виникають між суб'єктами державного управління, з одного боку, а також фізичними та юридичними особами – з іншого, з приводу реалізації права останніх на здійснення діяльності, що чітко регламентована конкретними правилами та передбачає отримання згоди на її здійснення та подальший контроль з боку суб'єкта державного управління.

Дозвільна система (у вузькому розумінні) охоплює суспільні відносини, які виникають між органами державної влади, з одного боку, а також фізичними та юридичними особами – з іншого, з приводу реалізації права останніх на виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, облік і використання предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій, що визначені у Положенні про дозвільну систему, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1992 року № 576, та передбачає отримання згоди на здійснення та подальший контроль з боку вказаних органів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Харитонов О.В. Дозвільна система в Україні : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Харитонов. – Х., 2004. – 197 с.
2. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СССР : учеб. пособ. – Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1989. – 204 с.
3. Буденко К.И., Бочаров С.Н. Лицензирование и контроль за частной детективной и охранной деятельностью. – М., 1995.
4. Гормах А.Б. Правовые и организационные основы деятельности милиции общественной безопасности по осуществлению лицензионно-разрешительной работы : автореф. дис ... канд. юрид. наук / А.Б. Гормах. – М., 1998. – 26 с.
5. Гуменюк В.А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішніх справ дозвільної системи : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.А. Гуменюк. – Х., 1999. – 201 с.
6. Кириченко И.Г. Административно-правовой порядок обеспечения разрешительной системы. – К., 1989. – 208 с.
7. Подлінев С.Д. Діяльність міліції по здійсненню дозвільної системи в умовах формування ринкових відносин : автореф. дис ... канд. юрид. наук. – Одеса, 1996. – 20 с.

Отримано 03.05.2016