

Розділ 3

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 342.922.621.39

В. А. Бондаренко,
Н. О. Пустова

ДОЗВІЛ ЯК СПОСІБ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ, КЛАСИФІКАЦІЯ ВИДІВ ДОЗВОЛІВ У СФЕРІ ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙ

Розглянуто питання правового регулювання у сфері телекомунікацій із погляду дозвільної системи у контексті європейських стандартів правового регулювання та національного права. Проаналізовано дозвільну систему в сфері телекомунікацій з позиції адміністративного права на підставі особливостей правового регулювання у телекомунікаційній сфері. Наведено різні види класифікацій дозволів, які існують у національній правовій системі, та запропоновано класифікацію дозволів, що використовуються у сфері телекомунікацій.

Ключові слова: дозвільна система, дозвіл, ліцензія, телекомунікації, класифікація дозволів, правове регулювання.

Постановка проблеми. Дозвільна система є одним із найважливіших інститутів права. Маючи адміністративно-правову природу, дозвільна система у сфері телекомунікацій спрямована на врегулювання відносин, що виникають у зв'язку з реалізацією інформаційних прав і свобод, регулює межі дозволеного й недозволеного в сфері господарської і підприємницької діяльності та захист зовнішньоекономічних інтересів України.

Чинне адміністративне законодавство не дає легітимного визначення таких понять, як дозвільний орган, адміністративний дозвіл, адміністративна дозвільна система, адміністративна дозвільна діяльність, дозвільний адміністративно-правовий режим, адміністративно-дозвільні процедури та ін. Ця обставина, безсумнівно, не сприяє створенню прийнятної доктрини дозвільної системи та виявленню меж її застосування.

Стан дослідження. Наукові дослідження правового регулювання у сфері телекомунікацій з'явилися в перші роки незалежності України, і нині їх є десятки найменувань. Проблеми правового регулювання у сфері телекомунікацій у контексті дозвільної системи вивчали: В. Авер'янов, А. Банчук, О. Бойченко, С. Гуцу, В. Гурковський, А. Гулемін, М. Ковалів, А. Марущак, І. Март'янов, О. Остапенко, В. Серета, О. Синьоокий, В. Цимбалюк та ін. Високо оцінюючи внесок учених у висвітлення проблем дозвільної системи, визнаємо, що на кожному етапі історичного розвитку країни виникають нові завдання, які потребують вирішення.

Метою статті є аналіз використання дозвільної системи як способу правового регулювання у сфері телекомунікацій та класифікації видів дозволів.

Виклад основних положень. У юридичній літературі до 90-х років минулого століття дозвільна система визначалася як сукупність правил, що регламентують порядок виготовлення, придбання, користування, збуту, перевезення деяких предметів і речовин, відкриття та функціонування окремих підприємств. Дозвільна система інтенсивно розвивається у сфері телекомунікацій через перехід до ринкового регулювання.

Історичний розвиток дозвільної системи засвідчує, що обсяг, характер, види та форми дозволів змінювалися залежно від особливостей суспільних відносин та інших чинників.

У теорії адміністративного права спроби сформулювати єдину доктрину дозвільних процедур у тій чи іншій галузі робилися неодноразово. Досліджувались особливості дозвільно-ліцензійної системи у різних сферах, розглядалися категорії дозвільної системи, її особливості та характерні риси.

О. Харитонов, визначаючи сутність дозвільної системи, вказує, що вона є дієвим правовим інструментом державного регулювання, який застосовується органами публічної влади з метою забезпечення стабільності, добробуту та безпеки держави й окремого громадянина, які досягаються шляхом комплексного вирішення економічних, соціальних, адміністративних, політичних і правових питань [1].

Д. Денисюк розглядав ліцензійно-дозвільну систему стосовно діяльності поліції (органів внутрішніх справ) як вид діяльності, яку здійснюють відповідні органи в межах закріпленого в адміністративно-правових нормах порядку придбання, транспортування, зберігання, використання та збуту суворо визначених предметів і речовин, а також відкриття та функціонування певних підприємств і організацій із ме-

тою забезпечення особистої безпеки громадян, громадської безпеки й охорони громадського порядку [2].

Під дозвільною системою М. Ковалів, Ю. Назар, С. Серeda розуміють сукупність спеціальних правових засобів, що забезпечують регулювання відносин у різних сферах, які вимагають досягнення особливих державних станів (безпеки, громадського порядку та ін.) [3, с. 199].

Розгорнуте поняття дозвільної системи пропонує Ю. Сагайдак. Дозвільна система – це врегульована нормами права сукупність суспільних відносин між суб'єктами, наділеними публічно-владними повноваженнями, з одного боку, і юридичними та фізичними особами з приводу надання дозволів на здійснення діяльності та контролю за дотриманням правил із метою забезпечення безпеки особи, суспільства та держави – з іншого [4].

Однак усі зазначені погляди стосовно розуміння дозвільної системи сформовані на основі аналізу її функціонування в тій чи іншій галузі права. Загальну доктрину, в якій дозвільна система розглядається як інститут адміністративного права, пропонує Г. Лиско [5, с. 155].

Дозвільна система в адміністративному праві є видом державно-управлінських відносин, змістом яких є санкціонування, офіційне визнання допуску суб'єктів сфери діяльності, де потрібне професійне виконання різноманітних кваліфікаційних та адміністративних вимог щодо уникнення негативних наслідків.

Дозвільна система є формою попереднього контролю законності придбання спеціальної правоздатності, правового статусу суб'єкта дозвільної системи, поточного спостереження за виконанням вимог, що висуваються до дозволеної діяльності, і наступного за законністю припинення дозволеної діяльності.

Дозвільну систему доцільно розглядати як систему, що формується на основі правовідносин суб'єктів щодо легалізації здійснення того чи іншого виду діяльності. Дозвільна система – певні відносини двох суб'єктів, що мають різний публічно-правовий статус стосовно врегулювання та контролю під час здійснення діяльності в тій чи іншій сфері.

Розгляд дозвільної системи як діяльності органів публічної влади є неповним, оскільки зводить дозвільну систему до виконання лише однієї функції контролю. Дозвільна система – комплекс правовідносин, який охоплює не лише контрольну, а й функцію надання права, припинення правопорушень та ін.

Аналіз указаних поглядів на природу дозвільної системи дає змогу сформулювати визначення дозвільної системи, під якою розуміється

сукупність діяльності суб'єктів публічної влади з надання суб'єктам, не наділеним публічною владою, дозволу пролонгованої дії на здійснення певної діяльності, що потребує спеціального правового дозволу, контролю за дотриманням зазначеними суб'єктами спеціального законодавства, припинення правопорушень, позбавлення суб'єктів права здійснення певної діяльності.

Із наведеного визначення випливає, що основним елементом у термінологічному та в плані застосування права є дозвіл.

Дозвіл можна розглядати як інтегруючу основу в регламентації відповідних видів діяльності. Саме адміністративний дозвіл визначає сутність і зміст юридичного режиму здійснення відповідної діяльності. Конкретна мета відповідних режимів повинна визначитися нормативно, водночас важливо, щоб дозвільний порядок не повторював інші регулюючі процедури діяльності суб'єктів. Дозволи потрібні тільки у разі встановлення державою спеціальних адміністративно-правових режимів здійснення відповідної діяльності або використання певних об'єктів. Суть дозволу полягає у наданні особі не права здійснювати заборонені дії, а в забезпеченні кваліфікованого та безпечного здійснення діяльності. Словник української мови визначає дозвіл як надання права на здійснення чого-небудь, тобто документ, який посвідчує таке право [6].

Із юридичного погляду дозвіл має всі ознаки адміністративного акта. Він є індивідуальним правовим актом уповноваженого органу виконавчої влади про визнання або підтвердження державою виникнення, обмеження, переходу або припинення прав на об'єкти (предмети) дозвільної системи або на здійснення певної діяльності (дій). Дозвіл – це особливий юридичний акт визнання та закріплення державою прав на здійснення діяльності, використання об'єктів, що підлягають державному нагляду.

Уперше дозвіл як самостійний спосіб правового регулювання виокремив Х. Ярмакі, який вважає, що дозвіл за ступенем юридичного впливу є між правом і заборобою, але, на відміну від заборони, не перешкоджає зайняттю підприємницькою або іншою діяльністю [7, с. 200]. Суть дозволу полягає не в наданні права фізичній або юридичній особі здійснювати заборонені дії, а в забезпеченні кваліфікованого, технічно і технологічно обґрунтованого здійснення відповідної діяльності.

Дозвіл може бути самостійним елементом механізму правового регулювання. Водночас дозвіл як адміністративно-правовий акт не доцільно зводити до наглядових актів. Це самостійний адміністративно-правовий акт, що наділяє суб'єкта права певними повноваженнями.

Дозвіл як адміністративно-правовий акт, наділяючи суб'єкта права повноваженнями здійснювати той чи інший вид діяльності, стає способом контролю та моніторингу кількості й якості суб'єктів у певній сфері суспільного життя, дає змогу застосовувати ті чи інші адміністративно-правові способи примусу в разі порушення законодавства, припиняти протиправні дії суб'єктів.

Наприклад, дозволи у сфері державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців як адміністративно-правові акти зокрема визначають межі дії зазначених осіб шляхом установлення виду їх діяльності.

Щодо сфери телекомунікацій, то дозвіл є дозвільним актом, який дає право на здійснення певної діяльності, будучи своєрідним «фільтром» суб'єктів права у сфері телекомунікацій. Виходячи з своєї правової природи, дозвіл визначає сутність і зміст юридичного режиму здійснення відповідної діяльності, що охоплює: особливі правила для територій, об'єктів, предметів; спеціальний статус суб'єкта; спеціальні вимоги й умови здійснення діяльності або використання об'єкта; постійний контроль (нагляд) за виконанням режимних вимог.

Дозвіл як спосіб правового регулювання має галузеве забарвлення. Суб'єктивні права виникають не з огляду на закон, адресований невизначеному колу осіб, а внаслідок видання правового акта, адресованого конкретному суб'єкту. Дозвільний спосіб правового регулювання може бути застосований тільки за умови створення спеціальних організаційних структур, наділених владними повноваженнями, тобто він поєднує нормативне й індивідуальне правове регулювання.

Із формального погляду дозволи потрібні тільки у разі встановлення державою спеціальних адміністративно-правових режимів здійснення відповідної діяльності. Однак помилковим є твердження, що змістом таких режимів є відносна заборона.

Окремі дозвільні режими здійснення відповідної діяльності нещодавно отримали юридичне оформлення, хоча існують десятиліттями. Все це свідчить про необхідність поглибленого вивчення цього способу правового регулювання. Сучасна теорія права, розглядаючи дозвіл як адміністративну категорію, має різні підходи до розуміння його сутності.

Водночас дозвіл в адміністративному праві є, з одного боку, реалізацією комплексу заходів щодо надання суб'єктам господарювання дозволу на конкретний вид підприємницької діяльності; з іншого – дозвіл спрямований на здійснення уповноваженими органами наглядової діяльності за дотриманням установлених чинним законодавством вимог суб'єктами економічної діяльності.

Дозвільна система є і в сфері телекомунікацій. Для надання певних послуг, а також за потреби використання радіочастотного спектра, суб'єкти господарської діяльності (юридичні та фізичні особи) зобов'язані звертатися у відповідні державні органи з метою отримання спеціальних дозволів. Водночас необхідно надати у відповідні інстанції на розгляд низку документів, передбачених чинним законодавством, які містять певну інформацію, що підтверджує здатність і можливість виконувати роботи та надавати послуги. Відповідно до норм законодавства України, для отримання різних дозволів суб'єкти зобов'язані надавати заяви, форми яких спеціально розроблені та затверджені державними органами.

Дозвільна система у сфері телекомунікацій, відповідно до чинного законодавства України, охоплює: видачу дозволу на суднові радіостанції; видачу дозволу на будівництво, реконструкцію, проведення робіт щодо сухопутних ліній телекомунікацій при перетині державного кордону України та на прикордонній території; присвоєння (призначення) радіочастот або радіочастотних каналів для радіоелектронних засобів цивільного призначення; реєстрацію радіоелектронних засобів для створення фемтосот у мережах сухопутних рухомих радіотелекомунікацій стандарту IMT-2000/UMTS, 3G та ін.; ліцензування; реєстрацію; виділення радіочастотного спектра; розподіл і використання ресурсів нумерації; державну реєстрацію права власності на космічні об'єкти зв'язку (супутники зв'язку, в тому числі подвійного призначення); реєстрацію передачі відповідних прав на космічні об'єкти; виділення ліній телекомунікацій та їх реєстрацію.

Розглядаючи класифікацію адміністративних дозволів, необхідно виокремити множинність критеріїв їх розмежування. Дослідники (В. Мартиновський та інші) вирізняють спеціальний вид дозволу – ліцензії. Водночас наголошується на розмежуванні між поняттями «ліцензія» і «дозвіл» та проблемі їх правильного правозастосування [8, с. 115].

В. Ткаченко у виданні «Адміністративно-процедурні провадження у дозвільній системі в Україні: шляхи вирішення проблемних питань» загально класифікує адміністративні дозволи, виокремлюючи дозволи та ліцензії [9, с. 10–11].

В юридичній літературі вказуються такі види: ліцензія, дозвіл, спеціальний дозвіл, допуск, випуск, узгодження, пропуск, спеціальний пропуск, свідоцтво, огляд, затвердження, перевірка, експертиза, атестація, акредитація, диплом, сертифікат, схвалення типу транспортного засобу, квотування, спеціальне право, паспорт, мандат.

З огляду на дослідження авторів навчального посібника «Адміністративна діяльність» дозволи доцільно класифікувати за терміном дії; галузевою спрямованістю; ступенем обов'язковості; характером і обсягом прав і обов'язків, що виникають у результаті отримання дозволу; суб'єктом і характером його компетенції; об'єктом [10].

Відповідно до зазначених критеріїв, доцільно розмежовувати дозволи на: реєстрацію; ліцензування, що охоплює дозвіл, спеціальні дозволи, спеціальне право; підтвердження статусу особи (атестація, акредитація); підтвердження статусу предмета, пристрою, послуги (сертифікат, паспорт).

Аналіз наявних поглядів на класифікацію дозволів у адміністративному праві дає змогу стверджувати, що всі класифікації мають схожу структуру, відрізняючись один від одного лише наявністю проміжних варіантів дозвільних актів. Ці класифікації є загальними для адміністративного права.

Щодо телекомунікацій класифікацій не розроблено, тому доцільно опрацювати класифікації дозволів саме стосовно сфери телекомунікацій, оскільки зазначена сфера має специфічні особливості.

Із положень законів України від 18.11.2003 № 1280-IV «Про телекомунікації», від 06.09.2005 № 2806-IV «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та від 02.03.2015 № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності» випливає, що до відносин у галузі телекомунікацій належать відносини, які пов'язані з:

- створенням і експлуатацією телекомунікаційної інфраструктури (проектування, будівництво телекомунікаційних мереж має свою особливу специфіку, лише частково регулюються законодавством про будівництво);
- використанням телекомунікаційних ресурсів радіочастотного спектра (нумерації, адресації, радіочастот), технологічних об'єктів телекомунікаційної інфраструктури;
- функціонуванням мережі Інтернет;
- наданням телекомунікаційних послуг на території України.

З огляду на положення законів, класифікація дозвільних процедур у сфері телекомунікацій повинна охоплювати: створення й експлуатацію всіх мереж телекомунікацій і споруд телекомунікацій; використання радіочастотного спектра; надання телекомунікаційних послуг. В основу класифікації покладено розподіл сфери телекомунікацій на певні підгрупи, залежно від галузі технологічної діяльності.

Класифікація дозвільних процедур у сфері телекомунікацій за характером регульованих технологічних процесів охоплює: реєстрацію використання спеціального обладнання та радіочастоти; видачу

дозволу на право здійснення спеціальних робіт. До першої категорії дозвільних процедур належать: видача дозволу на суднові радіостанції; присвоєння (призначення) радіочастот або радіочастотних каналів для радіоелектронних засобів цивільного призначення; реєстрація радіоелектронних засобів для створення фемтосот (англ. Femtocell) в мережах мобільного радіозв'язку стандарту IMT-2000/UMTS 3G та ін. До другої категорії дозвільних процедур слід відносити видачу дозволів на будівництво, реконструкцію, проведення вишукувальних робіт для проектування ліній телекомунікацій; виділення радіочастотного спектра; розподіл і використання ресурсів нумерації та ін.

Класифікація дозвільних процедур у сфері телекомунікацій за характером суб'єктів: загальні, суб'єктами яких можуть бути будь-які фізичні й юридичні особи (наприклад, здійснення теле- і аудіотрансляції; спеціальні, суб'єктами яких може бути обмежений перелік осіб (приміром, у сфері військово-промислового комплексу, судноплавства тощо). Класифікація дозвільних процедур у сфері телекомунікацій можлива за терміном дії: разові – на проведення будівельних і вишукувальних робіт, інші дії, що мають обмежений у часі характер; довгострокові, які надають право на здійснення діяльності в галузі телекомунікацій на певний період, що можуть бути відкликані лише у разі порушення правил здійснення діяльності. Дозволи у сфері телекомунікацій можна класифікувати за критерієм територіальної дії – на території держави або окремої адміністративно-територіальної одиниці. Поділ дозвільних процедур за вказаними групами дає змогу систематизувати наявні види адміністративних дозвільних процедур у сфері телекомунікацій, розділивши їх відповідно до сутнісних особливостей дозвільного акта.

Висновки. Дозволи як способи правового регулювання у сфері телекомунікацій є сполучними ланками, що забезпечують взаємодію й інтеграцію всіх рівнів і елементів системи правового регулювання. Механізми правового регулювання у сфері телекомунікацій мають адміністративно-організаційні, адміністративно-правові й інформаційно-комунікаційні складові. Особливість адміністративно-правової складової механізму правового регулювання полягає в тому, що використовуються дозволи на підставі відповідних адміністративно-правових режимів.

Упровадження дозволів як способу правового регулювання у сфері телекомунікацій забезпечує цілісність інформаційної сфери, що розвивається згідно з певними закономірностями. Якщо ігнорувати

закономірності розвитку інформаційної сфери, зменшується ефективність упровадження інформаційних систем у всі сфери життєдіяльності суспільства.

1. Харитонов О. В. Дозвільна система в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Харитонов. – Х., 2004. – 20 с.

2. Денисюк Д. С. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності ДАІ МВС України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д. С. Денисюк. – Х., 2010. – 20 с.

3. Адміністративна діяльність ОВС (особлива частина): навч. посібник / В. В. Серета, М. В. Ковалів, Ю. С. Назар та ін. – Львів: ЛьвДУВС, 2015. – 582 с.

4. Сагайдак Ю. В. Перспективи вдосконалення правового регулювання дозвільної системи у сфері господарської діяльності / Ю. В. Сагайдак // Порівняльно-аналітичне право. – 2016. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pap.in.ua/3_2016/32.pdf

5. Лиско Г. До питання природи дозвільного провадження та його місця у адміністративній процедурі / Г. Лиско // Вісник Львівського ун-ту. Серія юридична. – 2013. – Вип. 58. – С. 152–156.

6. Тлумачний он-лайн словник української мови «Укрліт.org» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrlit.org/slovyk/%D0%B4%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D1%96%D0%BB>

7. Ярмачі Х. П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: монографія / Х. П. Ярмачі. – Одеса: Юрид. л-ра, 2006. – 336 с.

8. Мартиновський В. В. Дозвільна система – одна з форм реалізації виконавчої влади / В. В. Мартиновський // Наук. Вісник Херсон. ун-ту. Серія юридичні науки. – 2015. – Вип. 3. – Т. 2. – С. 113–117.

9. Ткаченко В. І. Адміністративно-процедурні провадження у дозвільній системі в Україні: шляхи вирішення проблемних питань / В. І. Ткаченко. – Луганськ: ЛДУВС, 2006. – 344 с.

10. Єсімов С. С. Телекомунікаційне право як одна з частин інформаційного права / С. С. Єсімов // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2013. – Вип. 10. – С. 171–174.

Бондаренко В. А., Пустовая Н. А. Разрешение как способ правового регулирования, классификация видов разрешений в области телекоммуникаций

Рассмотрены вопросы правового регулирования в сфере телекоммуникаций с точки зрения разрешительной системы в контексте европейских стандартов правового регулирования и национального права. Разрешительная система в сфере телекоммуникаций анализируется с позиции администра-

тивного права на основани особенностей правового регулирования в телекоммуникационной сфере.

Приведены различные виды классификаций разрешений, существующие в рамках национальной правовой системы, и предложена классификация разрешений, которые используются в области телекоммуникаций.

Ключевые слова: разрешительная система, разрешение, лицензия, телекоммуникации, классификация разрешений, правовое регулирование.

Bondarenko V. A., Pustova N. O. The permission as a method of legal regulation and classification of types of permissions in the field of telecommunications

Licensing system is one of the most important institutions of law. Having administrative and legal nature, the licensing system in the field of telecommunications is aimed at regulating relations of realization of informational rights and freedoms, limits of the permitted and unpermitted in the sphere of economic and entrepreneurial activities, and protection of foreign economic interests in Ukraine.

The current administrative legislation does not give a legitimate definition of such concepts as licensing authority, administrative permission, administrative licensing system, administrative licensing activities, licensing administrative and legal regime, administrative and licensing procedures, etc. This circumstance does not contribute to the creation of the acceptable doctrine of licensing system and the detection of limits of its application.

Permissions in telecommunications can be classified according to various criteria. Division of licensing procedures by groups allows you to systematize existing types of administrative licensing procedures in the field of telecommunications, dividing them in accordance with the essential features of the licensing act. Permission as a method of legal regulation in the field of telecommunication is a connecting link providing interaction and integration of all levels and elements of the system of legal regulation. Mechanisms of legal regulation in the field of telecommunications have administrative and organizational, administrative and legal, information and communication components.

The feature of administrative and legal component of the mechanism of legal regulation consists in permission based on the appropriate administrative and legal regimes. Introduction of permissions as a method of legal regulation in the telecommunications sector ensures the integrity of the information sphere that is developed according to certain regularities. It is necessary to take into consideration the regularities of the development of the information sector as it increases the effectiveness of the implementation of information systems in all spheres of the society.

Key words: licensing system, permission, license, telecommunications, classification of permissions, legal regulation.

Стаття надійшла 29 червня 2017 р.