

*Джафарова О. В.,**доктор юридичних наук, доцент,**професор кафедри адміністративної діяльності органів внутрішніх справ
Харківського національного університету внутрішніх справ*

ЛІЦЕНЗІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ

Анотація. У статті доведено, що суб'єктом надання дозвільних послуг у сфері громадської безпеки є органи публічної адміністрації, створені для здійснення конкретного виду державної діяльності, яка супроводжується виданням документів дозвільного характеру з метою забезпечення громадської безпеки шляхом провадження формально визначених процедур дозвільної діяльності відповідно до компетенції та в установленій законодавством формі. До суб'єктів, наділених ліцензійними повноваженнями у сфері громадської безпеки, було зараховано й досліджено Міністерство внутрішніх справ, Службу безпеки України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: дозвільна діяльність, органи публічної адміністрації, громадська безпека, повноваження, ліцензування.

Постановка проблеми. Радикальні перетворення в усіх сферах політичного та соціально-економічного життя українського суспільства нерозривно пов'язані із забезпеченням безпеки особистості, суспільства й держави, створенням необхідних умов реалізації конституційних прав і свобод громадян у різних сферах суспільного життя. Процеси демократизації суспільства й держави в Україні, рівність різних форм власності стали підставою для підприємницької активності фізичних і юридичних осіб, здійснення окремих видів діяльності, виробництв, робіт і послуг, які пов'язані з використанням потенційно небезпечних технологій, предметів та речовин.

У зв'язку з цим постає необхідність дослідження ліцензійних повноважень органів публічної адміністрації у сфері забезпечення громадської безпеки, визначення особливостей і вдосконалення правового закріплення останніх. Це зумовлено як недостатнім теоретичним розробленням, так і впливом цієї діяльності на формування ефективної системи органів публічної адміністрації, які надаватимуть якісні дозвільні послуги громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, забезпечуватимуть оптимальне використання поточних коштів і будуть здатні вчасно й адекватно реагувати на соціально-економічні, зовнішньополітичні та інші виклики.

Науковому аналізу були піддані роботи вчених, які вивчали дозвільну діяльність у сфері обмеженого обігу певних предметів і речовин (В.А. Гуменюка, Я.Ю. Кондратьєва, В.І. Краснова, С.Д. Подлінева, В.І. Ткаченко та інших); зазначену діяльність у господарській сфері (Л.Р. Грицаєнка, А.С. Ластовецького, Н.О. Саніахметової, І.В. Солошкіної й інших); аналізували теоретичні проблеми формування дозвільного провадження (С.В. Лихачова); зміст дозвільної системи (Д.М. Бахраха, І.Г. Кириченка); питання вдосконалення правового регулювання ліцензійних відносин (Г.І. Балюка, С.С. Вітвіцького, І.Д. Пастуха, Л.В. Шестак та інших).

Праці зазначених учених покладені в основу формування підходу щодо визначення ліцензійних повноважень органів публічної адміністрації у сфері громадської безпеки.

Виклад основного матеріалу дослідження. У межах статті ми будемо виходити з того, що суб'єктом надання дозвільних послуг у сфері громадської безпеки є органи публічної адміністрації, створені для здійснення конкретного виду державної діяльності, яка супроводжується виданням документів дозвільного характеру з метою забезпечення громадської безпеки шляхом провадження формально визначених процедур дозвільної діяльності відповідно до компетенції та в установленій законодавством формі. До останніх нами зараховано Міністерство внутрішніх справ, Службу безпеки України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій. Виходячи з виокремлених суб'єктів, дослідимо ліцензійні повноваження останніх у сфері забезпечення громадської безпеки

Основним суб'єктом дозвільної діяльності у сфері громадської безпеки нами названо Міністерство внутрішніх справ України (далі – МВС України). Виходячи зі змісту Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 13.08.2014 р. № 401 [1], можна стверджувати, що МВС України є провідним суб'єктом дозвільної діяльності у сфері громадської безпеки, оскільки спрямовує свою діяльність на протидію ризикам, які можуть виникати під час забезпечення громадської безпеки (захист державного кордону, сфера цивільного захисту, у тому числі запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, захист населення й територій від надзвичайних ситуацій і ліквідація надзвичайних ситуацій, міграції (імміграції та еміграції), реєстрація фізичних осіб тощо).

Звернення до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг» від 26.10.2011 р. № 1098 [2] і Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання» від 04.06.2007 р. № 795 [3] надає можливість виокремити ліцензійні повноваження МВС України, а саме: видання ліцензії: 1) на виробництво й ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення та боеприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення й боеприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; 2) на виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони і їх продаж; 3) надання послуг з охорони власності й громадян;

4) на провадження діяльності, пов'язаної з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами; 5) на провадження діяльності, пов'язаної з наданням послуг стрільбищами невійськового призначення та функціонування мисливських стендів; 6) переоформлення ліцензії, видання дублікату ліцензії, видання копії ліцензії відповідно до вищезазначеного переліку.

Крім того, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку органів ліцензування» від 14.11.2000 р. № 1698, МВС України визнано органом ліцензування у відповідних видах господарської діяльності, а саме: 1) виробництво й ремонт вогнепальної зброї невійськового призначення та боєприпасів до неї, холодної зброї, пневматичної зброї калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду, торгівля вогнепальною зброєю невійськового призначення та боєприпасами до неї, холодною зброєю, пневматичною зброєю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів на секунду; 2) виробництво спеціальних засобів, заряджених речовинами сльозоточивої та дратівної дії, індивідуального захисту, активної оборони і їх продаж; 3) охоронна діяльність; 4) діяльність, пов'язана з виробництвом, торгівлею піротехнічними засобами; 5) діяльність, пов'язана з наданням послуг стрільбищами невійськового призначення й функціонуванням мисливських стендів [4].

Треба зазначити, що у зв'язку з прийняттям Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [5] було скорочено кількість видів господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню. Зокрема, скорочено ліцензування виробництва (яке паралельно регламентується великою кількістю додаткових документів технологічного й дозвільного характеру – стандартів, технічних умов, регламентів, дозволів, сертифікатів тощо), яке не несе загрози здоров'ю людини, навколишньому середовищу та безпеці держави, упровадження яких не дало позитивних результатів у жодній сфері суспільних відносин або має корупційні ознаки, а також видів робіт ліцензованих видів господарської діяльності. Невиправдано широке ліцензування призводило до гальмування розвитку вітчизняного бізнесу через прямі й непрямі втрати як підприємств (зокрема втрати часу і грошей через хабарництво), так і держави (витрати на утримання надмірного штату органів державної влади, тінювий сектор економіки, низькі позиції в міжнародних рейтингах інвестиційної привабливості – 161 місце за рейтингом Світового банку у 2013 р.) [6].

Тоді ж були внесені відповідні зміни в частині видання відповідно до законодавства дозволів на діяльність стрілецьких тирів, стрільбищ невійськового призначення та мисливських стендів. У зв'язку з цим пропонуємо внести зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795 [3] і Постанови Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 р. № 1698 [4] з метою виключення з переліку послуг, що потребують ліцензування, діяльність стрілецьких тирів, стрільбищ невійськового призначення та мисливських стендів, установлення дозвільного порядку щодо отримання дозволу.

Крім того, відповідно до Законів України: «Про ліцензування видів господарської діяльності» [5], «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [7] та «Про охоронну діяльність» [8], МВС України у сфері охоронної діяльності наділено такими ліцензійними повноваженнями: затверджує ліцензійні умови провадження охоронної діяльності (Наказ МВС України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності» від 15.04.2013 р. № 365); затверджує порядок контролю за додержанням ліцен-

зійних умов провадження охоронної діяльності (Наказ МВС України «Про затвердження Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності» від 09.08.2013 р. № 761); видає та переоформляє ліцензії на здійснення охоронної діяльності, видає дублікати таких ліцензій і приймає рішення про визнання їх недійсними; здійснює в межах своєї компетенції контроль за додержанням суб'єктами охоронної діяльності ліцензійних умов шляхом проведення планових і позапланових перевірок; приймає рішення про усунення недоліків, анулювання ліцензії на охоронну діяльність; формує й веде ліцензійний реєстр.

Поряд із зазначеним у п. 53 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України» від 13.08.2014 р. № 401 [1] наголошується, що МВС України забезпечує у випадках, передбачених законом, ліцензування окремих видів господарської діяльності.

З метою чіткої правової регламентації дозвільної діяльності МВС України у сфері охоронної діяльності вважаємо за необхідне внести зміни до зазначеної Постанови № 401 [1], доповнивши її таким змістом:

- затверджує ліцензійні умови провадження охоронної діяльності;
- затверджує порядок контролю за додержанням ліцензійних умов провадження охоронної діяльності;
- видає та переоформляє ліцензії на здійснення охоронної діяльності, видає дублікати таких ліцензій і приймає рішення про визнання їх недійсними;
- здійснює в межах своєї компетенції контроль за додержанням суб'єктами охоронної діяльності ліцензійних умов шляхом проведення планових і позапланових перевірок;
- приймає рішення про усунення недоліків, анулювання ліцензії на охоронну діяльність;
- формує й веде ліцензійний реєстр.

Наступним органом публічної адміністрації, що наділений дозвільними повноваженнями у сфері громадської безпеки, є Служба безпеки України. Виходячи зі змісту положень п. 23 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [5], Постанови Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 р. № 1698 [4] і Постанови Кабінету Міністрів України від 27.10.2001 р. № 1450 [9], а також Наказу Служби безпеки України від 31.01.2011 р. № 35 [10], остання є провідним суб'єктом ліцензування щодо діяльності, пов'язаної з розробленням, виготовленням, постачанням спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку та інших технічних засобів негласного отримання інформації. Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, що надаються Службою безпеки» від 09.06.2011 р. № 526-р [11] закріплено такі ліцензійні повноваження Служби безпеки України: видання ліцензії на розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації, торгівлю спеціальними технічними засобами для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації; переоформлення ліцензії на розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації, торгівлю спеціальними технічними засобами для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації; видання дублікату ліцензії на розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласно-

го отримання інформації, торгівлю спеціальними технічними засобами для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації; видання копії ліцензії на розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації, торгівлю спеціальними технічними засобами для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації.

Водночас Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку органів ліцензування» від 14.11.2000 р. № 1698 [4] і Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, що надаються Службою безпеки» від 09.06.2011 р. № 526-р [11] закріплюється повноваження Служби безпеки України щодо видання ліцензії на впровадження, увезення, вивезення голографічних захисних елементів. На сьогодні Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [5] цей вид господарської діяльності не підлягає ліцензуванню. Ще в 2010 р., коли було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності», передбачалось звільнити діяльність щодо впровадження, увезення, вивезення голографічних захисних елементів від ліцензування як діяльність, що не пов'язана із загрозою безпеці держави, життю й здоров'ю людей, погіршенням стану навколишнього природного середовища.

У зв'язку з викладеним вважаємо необхідним унести відповідні зміни до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку органів ліцензування» від 14.11.2000 р. № 1698 [4], виключивши з повноважень Служби безпеки України здійснення ліцензування «впровадження, ввезення, вивезення голографічних захисних елементів».

Серед виокремлених нами органів публічної адміністрації, наділених ліцензійними повноваженнями у сфері громадської безпеки, провідне місце посідає Державна служба України з надзвичайних ситуацій. Державна служба України з надзвичайних ситуацій, відповідно до Кодексу цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI [12], є центральним органом виконавчої влади, який здійснює державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, уповноважений організувати й здійснювати державний нагляд (контроль) щодо виконання вимог законів та інших нормативно-правових актів з питань техногенної й пожежної безпеки, цивільного захисту й діяльності аварійно-рятувальних служб.

Саме п. 13 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» передбачає здійснення господарської діяльності на підставі ліцензії як надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України [5]. Пункт 22 Постанови Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 р. № 1698 [4] тільки підтверджує, що Державна служба України з надзвичайних ситуацій є органом ліцензування щодо надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення.

Частиною 2 ст. 9 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [5] встановлено, що ліцензійні умови та зміни до них розробляються органом ліцензування, що є центральним органом виконавчої влади, підлягають погодженню спеціально уповноваженим органом із питань ліцензування й затверджуються Кабінетом Міністрів України. До прийняття цього Закону [5] діяла норма, що орган ліцензування самостійно затверджує ліцензійні умови провадження певного виду гос-

подарської діяльності та порядок контролю за їх додержанням за погодженням зі спеціально уповноваженим органом із питань ліцензування.

З метою приведення нормативних актів у відповідність до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [5] постає необхідною розробка й прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про деякі питання ліцензування господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення», якою затвердити «Перелік послуг і робіт протипожежного призначення, що підлягають ліцензуванню», «Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення».

Ураховуючи те, що п. 13 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [5] передбачено, що перелік послуг і виконання робіт протипожежного призначення визначається Кабінетом Міністрів України, варто вказати перелік послуг і робіт протипожежного призначення, що підлягають ліцензуванню:

1. Проектування систем пожежогасіння (водяні, пінні, газові, порошкові, аерозольні), пожежної сигналізації, оповіщення про пожежу та управління евакуюванням людей, протидимного захисту, передавання тривожних сповіщень, систем блискавкозахисту, вогнезахисного оброблення.

2. Монтаж, технічне обслуговування систем пожежогасіння (водяні, пінні, газові, порошкові, аерозольні) на об'єктах із високим, середнім і незначним ступенем ризику щодо техногенної та пожежної безпеки.

3. Монтаж, технічне обслуговування систем пожежної сигналізації, оповіщення про пожежу й управління евакуюванням людей, устаткування, передавання тривожних сповіщень на об'єктах із високим, середнім і незначним ступенем ризику щодо техногенної та пожежної безпеки.

4. Монтаж, технічне обслуговування систем протидимного захисту на об'єктах із високим, середнім і незначним ступенем ризику щодо техногенної та пожежної безпеки.

5. Спостереження за системами протипожежного захисту.

6. Технічне обслуговування первинних засобів пожежогасіння (водяні, водопінні, порошкові, газові вогнегасники).

7. Монтаж, перевірка (огляд) систем блискавкозахисту.

8. Монтаж, технічне обслуговування воріт, дверей, вікон, люків, завіс (екранів), клапанів із нормованим класом вогнестійкості й кран-комплектів пожежних.

9. Вогнезахист (вогнезахисне просочування глибоке та поверхневе, вогнезахисне оброблення (фарбування, штукатурення, обмотування, облицювання), вогнезахисне заповнення) на об'єктах із високим, середнім і незначним ступенем ризику щодо техногенної та пожежної безпеки.

10. Оцінювання (експертиза) протипожежного стану підприємств, об'єктів чи приміщень.

Ми переконані, що прийняття такої постанови Кабінету Міністрів України сприятиме підвищенню рівня пожежної безпеки в державі й зниженню ризику виникнення надзвичайних ситуацій.

Висновки. Ураховуючи викладене, варто зробити висновок, що суб'єктом надання дозвільних послуг у сфері громадської безпеки є органи публічної адміністрації, створені для здійснення конкретного виду державної діяльності, яка супроводжується виданням документів дозвільного характеру з метою забезпечення громадської безпеки шляхом провадження формально визначених процедур дозвільної діяльності відпо-

відно до компетенції та в установленій законодавством формі. До останніх нами було зараховано Міністерство внутрішніх справ, Службу безпеки України, Державну службу України з надзвичайних ситуацій.

У зв'язку тим, що робиться спроба перейти на новий рівень відносин між громадянином і державою, що передбачає зручні умови отримання дозвільних послуг, іде побудова нової ідеології, спрямованої на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їх взаєминах з органами публічної адміністрації. Загальновищезначим підходом до регулювання питання дозвільних послуг, які надаються суб'єктами владних повноважень, є визнання пріоритету законодавчого (а не підзаконного) регулювання відповідних послуг.

Література:

1. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 р. № 401 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/laws/show/401-2014-%D0%BF/para%8n8>.
2. Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 р. № 1098 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1098-2011-%D0%BF>.
3. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 р. № 795 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/795-2007-%D0%BF>.
4. Про затвердження переліку органів ліцензування : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 р. № 1698 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1698-2000-%D0%BF>.
5. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/222-19>.
6. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : пояснювальна записка до проекту Закону України від 18.04.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=52683&pf35401=318515>.
7. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.
8. Про охоронну діяльність : Закон України від 22.03.2012 р. № 4616-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/4616-17>.
9. Про затвердження Положення про порядок розроблення, виготовлення, реалізації та придбання спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.10.2001 р. № 1450 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1450-2001-%D0%BF>.

10. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації, торгівлі спеціальними технічними засобами для зняття інформації з каналів зв'язку, іншими засобами негласного отримання інформації та Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов : Наказ Служби безпеки України від 31.01.2011 р. № 35 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 16. – С. 231. – Ст. 703.
11. Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, що надаються Службою безпеки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.06.2011 р. № 526-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/526-2011-%D1%80>.
12. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/5403-17>.

Джафарова А. В. Лицензионные полномочия органов публичной администрации в сфере общественной безопасности: вопросы настоящего

Аннотация. В статье доказано, что субъектом предоставления разрешительных услуг в сфере общественной безопасности являются органы публичной администрации, созданные для осуществления конкретного вида государственной деятельности, что сопровождается выдачей документов разрешительного характера в целях обеспечения общественной безопасности путем производства формально определенных процедур разрешительной деятельности в соответствии с компетенцией и в установленной законодательством форме. К субъектам, наделенным лицензионными полномочиями в сфере общественной безопасности, было отнесено и исследованы Министерство внутренних дел, Служба безопасности Украины, Государственная служба Украины по чрезвычайным ситуациям.

Ключевые слова: разрешительная деятельность, органы публичной администрации, общественная безопасность, полномочия, лицензирование.

Jafarova O. License powers of public administration in the field of social security: issues of today

Summary. The article proved that providers of entertainment services in the public security organs of public administration is set up to implement specific kind of state, accompanied issuing permits to ensure public safety by introducing formally defined procedures leisure activities according to competence and in the legislation form. The entities vested with authority in the field of licensing of public safety was classified and analyzed Ministry of Interior, the Security Service of Ukraine, State Emergency Service of Ukraine.

Key words: licensing activities of public administration, public safety, powers of licensing.