

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

## ПРОЦЕДУРИ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

**Анотація.** У статті досліджено процедури дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері забезпечення громадської безпеки, виходячи із розуміння повноважень дозвільної діяльності останніх, тобто виокремлено: 1) реєстраційні повноваження; 2) ліцензійні повноваження; 3) власне дозвільні повноваження; 4) погоджувальні повноваження. Наголошено, що складність процедури отримання документа дозвільного характеру залежить від безпеки предмета чи діяльності, на які отримується відповідний дозвільний документ. Доведено, що реалізація громадянами України прав у дозвільних відносинах у сфері громадської безпеки завершується набуттям нового спеціального статусу.

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

**Постановка проблеми.** Проведення в Україні правової реформи, зміцнення правових основ державного і суспільного життя передбачає вдосконалення фундаментальних засад дозвільної діяльності, належне забезпечення громадської безпеки. Враховуючи, що метою дозвільної діяльності чинне законодавство встановлює створення гарантій реалізації громадянами своїх конституційних прав, забезпечення громадської безпеки і порядку, особливого значення набувають дослідження, предмет яких складає визначення сутності процедури дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері забезпечення громадської безпеки. Проблема належного забезпечення громадської безпеки має як наукове, так і практичне значення, оскільки її зміст та ефективність сприяють стабільності суспільства, задоволенню життєвих потреб громадян.

Аналіз нормативно-правових актів у сфері громадської безпеки свідчить про те, що в більшості випадків складність процедури отримання документа дозвільного характеру залежить від безпеки предмета чи діяльності, на які отримується відповідний дозвільний документ. Чим більшу загрозу для особи, суспільства, навколишнього природного середовища, держави становить той чи інший вид діяльності у сфері громадської безпеки, тим складніші умови отримання документа дозвільного характеру, тим більше повноважень надається органу публічної адміністрації, і тим більше обмежень встановлюється для осіб, які мають бажання отримати такий документ.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід зауважити, що проблеми, пов'язані із визначенням оптимальної системи органів публічної влади, формування та розвитку публічної адміністрації на теренах Української держави постійно перебувають у центрі уваги таких вчених, як: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, І.Б. Колішук, Т.М. Кравцової, Р.С. Мельника, В.П. Тимошука, О.Ф. Андрійко, О.А. Банчука, В.М. Гарашука,

Д.С. Денисюка, А.Т. Комзюка, А.Й. Присяжнюка, О.П. Рябченко, М.М. Тищенко, С.О. Шатрави, В.С. Шестака тощо.

У той же час постає необхідність дослідити безпосередньо процедури дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері забезпечення громадської безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** У межах нашої статті буде приділено увагу процедурам дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері громадської безпеки залежно від видів дозвільної діяльності в цілому: реєстраційні, ліцензійні, власне дозвільні, погоджувальні, оскільки саме вони покликані упорядкувати процесуальну діяльність, зменшити адміністративні бар'єри в діяльності останніх.

Одним із ключових видів дозвільної діяльності є діяльність, пов'язана з реєстрацією суб'єктів, прав, об'єктів, юридичних фактів. Кількість реєстрованих об'єктів постійно збільшується, і як наслідок, зростає обсяг нормативного регулювання. Досліджуючи реєстраційні повноваження органів публічної адміністрації у сфері громадської безпеки, ми виходимо з розуміння того, що кінцевим результатом діяльності останніх є надання дозвільних послуг, які спрямовані на реалізацію публічних інтересів, мають індивідуальний характер надання, а також передбачають взаємодію споживача з органом публічної адміністрації.

Серед основного суб'єкта дозвільної діяльності у сфері громадської безпеки, наділених реєстраційними повноваженнями, слід назвати Державну міграційну службу України. Діяльність Державної міграційної служби України щодо здійснення процедури реєстрації місця проживання чи перебування фізичних осіб в Україні регламентована Законом України від 11.12.2003 № 1382-IV «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» та наказом МВС України від 22.11.2012 № 1077 «Про затвердження Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів». Реєстрація місця проживання важлива, оскільки вона є однією з точок перетину потреб ефективності обслуговування громадян державою, забезпечення виконання обов'язків громадян перед державою і правами людини на свободу пересування та таємницю особистого життя [1, с. 7].

У науковій літературі спостерігається два підходи до процедури реєстрації місця проживання. Перший – це дозвільний порядок, за якого держава дає особі дозвіл зареєструватися за певною адресою, якщо особа задовольняє умови, визначені законодавством. Другий підхід щодо реєстрації місця проживання – повідомний (заявочний): особа лише повідомляє орган публічної адміністрації про свою адресу без жодних обґрунтувань та пояснень, чому, на яких підставах вона там живе, в якому зв'язку вона перебуває з власником житла. Підставою реєстрації є лише заява людини про своє проживання за вказаною адресою. Ця заява не потребує підкріплення/підтвердження документом про право на житло [2, с. 244–245].

На підставі аналізу нормативно-правових актів, які регламентують процедуру реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні, можна виокремити такі її стадії: 1) подання документів заявником; 2) перевірка повноти поданих заявником документів та реєстрація заяви у Журналі обліку заяв про реєстрацію/зняття з реєстрації місця проживання/перебування особи та прийняття рішення; 3) оформлення рішення про реєстрацію місця проживання.

Отже, реєстрація місця проживання або місця перебування особи – це внесення інформації до Єдиного державного демографічного реєстру про місце проживання або місце перебування особи із зазначенням адреси, за якою з особою може вестися офіційне листування або вручення офіційної кореспонденції. Варто наголосити на тому, що відомості про місце проживання та місце перебування особи вносяться до паспорта громадянина України, тимчасового посвідчення громадянина України, посвідки на постійне проживання, посвідки на тимчасове проживання, посвідчення біженця, посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту, посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист (паспортний документ), довідки про звернення за захистом в Україні.

Процедура реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні нами розглядається з позиції дозвільної діяльності Державної міграційної служби України, яка характеризується сучасним підходом щодо ефективності обслуговування громадян та забезпечення виконання громадянами своїх обов'язків перед державою та правами людини на свободу пересування і таємницю особистого життя. Крім того, із процедурою реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні пов'язане забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина та захисту цих прав і свобод.

Отже, реєстраційна діяльність органів публічної адміністрації у сфері громадської безпеки відповідає ознакам дозвільної послуги, оскільки спрямована на реалізацію як приватних, так і публічних інтересів, має індивідуальний характер надання, урегульована адміністративно-процесуальними нормами, а кінцевим результатом є прийняття рішення, яке є підставою для надання реєстраційно-дозвільних документів.

Говорячи про процедури ліцензування у сфері забезпечення громадської безпеки, то останні здійснюються такими суб'єктами публічної адміністрації, як: Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ та Державна служба України з надзвичайних ситуацій.

Вивчення нормативно-правових актів [3–8], які регламентують процедуру ліцензування органів публічної адміністрації у сфері громадської безпеки, підтверджує, що ця процедура складається зі стадій: 1) прийняття заяви про видачу ліцензії; 2) розгляд заяви про видачу ліцензії та прийняття рішення про видачу або про відмову у видачі ліцензії; 3) видача ліцензії та копій ліцензій (для кожної філії, іншого відокремленого підрозділу ліцензіата, які провадитимуть господарську діяльність на підставі отриманої суб'єктом господарювання ліцензії).

Отже, ліцензування нами розглядається з позиції дозвільної процедури, що має повідомний характер та пов'язана з реалізацією прав громадян на здійснення певних видів господарської діяльності у сфері забезпечення громадської безпеки. За допомогою ліцензування держава здійснює регулювання господарської діяльності шляхом вчинення дозвільних дій, на основі яких фізичні та юридичні особи набувають статусу учасників дозвільних відносин. Ліцензування, як дозвільна процедура, забезпечує посвідчення права на провадження певних видів господарської діяльності.

Досліджуючи процедури дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері громадської безпеки слід наголосити, що спектр дозвільних послуг, що надаються підрозділами Національної поліції України, досить широкий, але найбільш затребувані – це дозвільні послуги, пов'язані з отриманням дозволу на право володіння та користування предметами, на які поширюється дозвільна система. До таких дозвільних послуг, виходячи зі змісту наказу МВС України від 21.08.1998 № 622 [9], належать, зокрема:

- видача дозволів на придбання вогнепальної зброї, боєприпасів, інших предметів, на які поширюється дозвільна система;
- видача дозволів на зберігання і носіння (реєстрація, перереєстрація) мисливської, холодної, пневматичної зброї, інших предметів, на які поширюється дозвільна система;
- переоформлення зброї за місцем її обліку з одного власника на іншого тощо.

Незважаючи на те, що законодавством передбачено надання цих послуг окремо одна від іншої, вони поєднані суб'єктом їх надання та об'єктом, на який вони спрямовані. Отримання однієї з них зумовлює необхідність отримання інших. Так, наприклад, для придбання зброї необхідно отримати послугу з оформлення і видачі дозволу на її придбання. Придбавши зброю, громадянин протягом 10 днів зобов'язаний отримувати наступну послугу з її реєстрації, отримавши дозвіл на зберігання і носіння. У подальшому кожні 3 роки власник зброї зобов'язаний отримувати послуги з перереєстрації зброї, продовжуючи термін дії дозволу на зберігання та носіння. У певних випадках власник зброї зобов'язаний отримувати послугу з оформлення і видачі дозволу на її перевезення [10, с. 32].

Досліджуючи дану процедуру дозвільної діяльності у сфері громадської безпеки, варто звернути увагу на суб'єкта її отримання. Так, відповідно до постанови Верховної Ради України від 17.06.1992 № 2471-ХІІ «Про право власності на окремі види майна» та п. 12.1 наказу МВС України від 21.08.1998 № 622 [9] громадяни набувають права власності на такі види майна, придбаного ними з відповідного дозволу, що надається: 1) на вогнепальну гладкоствольну мисливську зброю – органами внутрішніх справ за місцем проживання особам, які досягли 21-річного віку; 2) на вогнепальну мисливську нарізну зброю (мисливські карабіни, гвинтівки, комбіновану зброю з нарізними стволами) – органами внутрішніх справ за місцем проживання особам, які досягли 25-річного віку; 3) на газові пістолети, револьвери і патрони до них, заряджені речовинами сльозоточивою та дратівною дії, – органами внутрішніх справ за місцем проживання особам, які досягли 18-річного віку; 4) на холодну зброю та пневматичну зброю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду – органами внутрішніх справ за місцем проживання особам, які досягли 18-річного віку.

У даному випадку володіння даними об'єктами можливе при досягненні певного віку, в цьому вбачається рівень загрози людині та громадянину при використанні певного об'єкта дозвільної системи. Крім того, п. 5.1 наказу МВС України від 21.08.1998 № 622 передбачені випадки, коли органи внутрішніх справ не мають права видавати дозволи на придбання, зберігання та носіння вогнепальної зброї та бойових припасів до неї, пневматичної чи холодної зброї, пристроїв та патронів до них громадянам, а також проводити їх перереєстрацію у разі: 1) наявності в особи медичних протипоказань до виконання вказаних функціональних обов'язків та володіння зброєю; 2) наявності даних про систематичне (два чи більше разів) порушення

такою особою громадського порядку, зловживання спиртними напоями, вживання наркотичних речовин без призначення лікаря, інших одурманюючих засобів, скоєння насильства в сім'ї, що підтверджується документально; 3) пред'явлення такій особі обвинувачення у вчиненні злочину; 4) наявності в особи судимості за злочин, яка не погашена або не знята в установленому порядку; 5) відсутності довідки про вивчення матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поводження з ними та їх застосування; 6) відсутності права, визначеного актами законодавства, на придбання, зберігання і носіння пристроїв.

Отже, громадяни можуть бути обмежені у користуванні певними об'єктами дозвільної системи залежно від таких критеріїв: по-перше, віковий ценз; по-друге, стан здоров'я; по-третє, антисуспільний спосіб життя; по-четверте, незнання матеріальної частини зброї, спеціальних засобів, правил поводження з ними та їх застосування, оскільки від цього залежить забезпечення особистої безпеки та безпеки оточуючих, запобігання загибелі, пораненням та травмуванню особи під час поводження з вогнепальною зброєю.

Виходячи із змісту п. 13, ч. 2 ст. 2 Закону України від 06.09.2012 № 5203-VI «Про адміністративні послуги», дія даного закону не поширюється на відносини щодо набуття прав стосовно об'єктів, обмежених у цивільному обігу, і останні до адміністративних послуг не належать. У зв'язку з цим ми і наголошуємо саме на розумінні дозвільних послуг, що надаються органами публічної адміністрації у сфері громадської безпеки.

Досліджувана процедура є дуже складною, оскільки з метою отримання кінцевого результату, тобто дозволу на зберігання та носіння мисливської вогнепальної нарізної, гладкоствольної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв, громадянин повинен здійснити процедурні стадії: отримати дозвіл на придбання зброї; зареєструвати зброю в органах внутрішніх справ; отримати вже дозвіл на зберігання та носіння зброї. Кожна стадія має певні етапи, які створюють умови щодо обмеження доступу певного кола громадян до реалізації даного права та недопущення незаконного обігу зброї з метою забезпечення національної безпеки.

Отже, процедура отримання дозволу на придбання, зберігання та носіння об'єктів дозвільної системи – це врегульована нормами адміністративно-процесуального права правозастосовна діяльність уповноважених підрозділів органів внутрішніх справ, здійснювана з метою забезпечення контролю за обігом певних об'єктів дозвільної системи, що включає: прийняття документів, розгляд і перевірку поданих документів, оформлення і видачу дозволів на зберігання та носіння даних об'єктів, здійснення їх обліку.

Відповідно до п. 11, ч. 1 ст. 1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [11] погоджувальна процедура – це сукупність дій, що здійснюються державними адміністраторами та дозвільними органами під час проведення погодження (розгляду), оформлення, надання висновків тощо, які передують отриманню документа дозвільного характеру. Вже в самому визначенні закладено розуміння того, що погоджувальна процедура складається з кількох етапів: розгляд, оформлення та прийняття відповідного рішення, що передусім отриманню документа дозвільного характеру.

На нашу думку, погоджувальна процедура – це врегульована нормами адміністративно-процесуального права дозвільна діяльність органів публічної адміністрації, спрямована на отримання юридично значущого результату шляхом погодження своїх позицій. В основі поняття погоджувальних процедур органів публічної

адміністрації у сфері громадської безпеки лежить дві головні ознаки. По-перше, погодження можливе тільки між учасниками процесу. Ступінь їх процесуальної самостійності може бути різним, але законом повинен і прямо допускається певний мінімум свободи волі суб'єкта права при виборі варіанту поведінки та гарантії цієї свободи. По-друге, законом прямо вказується на необхідність узгодження волі, з одного боку, органу публічної адміністрації, з іншого – суб'єкта господарювання. Крім того, форма надання згоди, способи прояву заперечення, механізм погодження можуть бути різними, але саме призначення погоджувальної процедури має бути закріплено законодавчими нормами.

У свою чергу, виходячи із змісту дозвільних повноважень у сфері громадської безпеки погоджувальні процедури можна класифікувати за такими характеристиками:

– за функціональним призначенням:

а) спрямовані на охорону прав і законних інтересів суб'єктів господарювання;

б) спрямовані на підвищення ефективності дозвільної системи;

– за предметом погодження:

а) погодження процедурний дій;

б) погодження процедурних рішень;

– за суб'єктами;

– за формою погодження.

Особливої уваги потребує форма погодження, оскільки остання може мати як самостійну форму у вигляді певного документа (висновку), а може мати вигляд запису на документі «погоджую», підпис посадової особи, штамп або печатка. Як правило, така форма погодження застосовується у випадках, коли уповноважений суб'єкт органу публічної адміністрації дає погодження в межах своїх повноважень, що не передбачають вирішення справи по суті. Слід відразу зауважити, що погодження має юридичне значення в більшості випадків для посадових осіб органів публічної адміністрації, до повноважень яких віднесено надання документів дозвільного характеру. Як приклад, Державна прикордонна служба України після завершення перевірки посадовою особою пункту пропуску у паспорті громадянина ставить штамп з відповідною позначкою «В'їзд» або «Виїзд», а також інші необхідні позначки [12]. Таким чином, погодження має проміжний характер щодо отримання іншого документа дозвільного характеру.

**Висновки.** На підставі викладеного, слід зробити такі висновки. Реалізація громадянами України прав у дозвільних відносинах у сфері громадської безпеки завершується набуттям нового спеціального статусу. Процедури дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у сфері забезпечення громадської безпеки було досліджено, виходячи із розуміння повноважень дозвільної діяльності останніх, тобто виокремлено: 1) реєстраційні повноваження; 2) ліцензійні повноваження; 3) власне дозвільні повноваження; 4) погоджувальні повноваження.

#### *Література:*

1. Тейлор Г. Інститут реєстрації місця проживання : у пошуках ефективної політики / Г. Тейлор, Н.Л. Добрянська // Юридичний вісник України. – 2014. – № 6 (971). – С. 6–7.
2. Адміністративні послуги : стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів / [В.П. Тимошук, Н.Л. Добрянська, О.В. Курінний, Є.О. Школьнік та ін.] / заг. ред. В.П. Тимошука, О.В. Курінного. – К. : Центр політико-правових реформ, 2015. – 428 с.
3. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015, № 222-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/222-19>.

4. Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності : постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2001, № 756. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/756-2001-%D0%BF>.
5. 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 № 35 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 16. – С. 231. – Ст. 703.
6. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення : наказ МНС України від 29.09.2011, № 1037. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/z1227-11>.
7. Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності : наказ МВС України від 15.04.2013, № 365. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0757-13>.
8. Про строк дії ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності, розміри і порядок зарахування плати за її видачу : постановою Кабінету Міністрів України від 29.11.2000, № 1755. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1755-2000-%D0%BF>.
9. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та патронів до них, а також боеприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів : наказ МВС України від 21.08.1998, № 622. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/z0637-98>.
10. Адміністративні послуги ДМС та МВС. Аналіз правових засад надання та результати соціологічного дослідження : науково-практичне видання / під заг. ред. Ю.Л. Белоусова, В.К. Батчаєва. – К. : Асоціація УМДПЛ, 2013. – 92 с.
11. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005, № 2806-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2806-15>.
12. Пункти пропуску. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://dpsu.gov.ua/ua/activities/skipping/skipping\\_18.htm](http://dpsu.gov.ua/ua/activities/skipping/skipping_18.htm).

**Джафарова А. В. Процедуры разрешительной деятельности органов публичной администрации в сфере обеспечения общественной безопасности**

**Аннотация.** В статье исследованы процедуры разрешительной деятельности органов публичной администрации в сфере обеспечения общественной безопасности, исходя из понимания полномочий разрешительной деятельности последних, то есть, выделены: 1) регистрационные полномочия; 2) лицензионные полномочия; 3) собственно разрешительные полномочия; 4) согласительные полномочия. Отмечено, что сложность процедуры получения документа разрешительного характера зависит от безопасности предмета или деятельности, на которые приобретает соответствующий разрешительный документ. Доказано, что реализация гражданами Украины прав в разрешительных отношениях в сфере общественной безопасности завершается приобретением нового специального статуса.

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

**Jafarova O. Licensing procedures of public administration in area of public safety**

**Summary.** In the article licensing procedures of public administration in field of public safety based on understanding of licensing authority of latter, that is singled out: 1) registration authority; 2) licensing authority; 3) proper licensing authority; 4) conciliation authority. Emphasized that complexity of procedures for obtaining permit depends on security of an object or activity, which obtained relevant permits. It is proved that realization of rights of citizens of Ukraine in field of licensing relationships Public Safety completes acquisition of new special status.

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